

DISFUNCIONES DE LA DEMOCRACIA DIRECTA  
EN LA UNIÓN EUROPEA: CORPORATIVISMO  
Y AUSENCIA DE CIUDADANÍA.  
EL CASO PARTICULAR DE LA INICIATIVA  
CIUDADANA EUROPEA

DYSFUNCTIONS OF DIRECT DEMOCRACY IN THE EUROPEAN  
UNION: CORPORATISM AND LACK OF CITIZENSHIP. THE  
PARTICULAR CASE OF THE EUROPEAN CITIZENS INITIATIVE

ISABEL BÁEZ LECHUGA

Doctora en Derecho de la Unión Europea  
por la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED)  
isabel.baez@ep.europa.eu

**Resumen:** La crisis financiera que estalló en 2008 se convirtió rápidamente en una crisis económica y social que afectó al ámbito institucional de la política. La presión popular para un mayor control de sus gobernantes ha derivado en reformas institucionales que introducen instrumentos de participación directa en la vida política. La Unión Europea no ha sido ajena a este empeño. Con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa y la aprobación del Reglamento en febrero de 2012, se crea la Iniciativa Ciudadana Europea (ICE), la cual pretende dar respuesta a la desafección continuada y a las exigencias para un mayor control y transparencia en la toma de decisiones.

Este artículo no pretende realizar un análisis de la Iniciativa Ciudadana Europea. La ICE es solo un instrumento más al servicio de los ciudadanos para acceder a la vida política de la Unión. El desconocimiento de los mismos, sin embargo, conduce a la conclusión de este estudio: en realidad los mecanismos de democracia directa ya existen, pero su infrautilización por parte de los ciudadanos es debida al des-

conocimiento, mientras que una élite aprovecha esa situación para apropiarse de ellos.

Este artículo se divide en tres secciones. En primer lugar, se analiza la capacidad de movilización entre los ciudadanos que ejerce la ICE así como la posibilidad de que ésta devenga un motor de cambio institucional. En segundo lugar, se analizan siguiendo el mismo esquema estructural, los otros instrumentos participativos que ofrece la Unión y su modalidad ejecutiva, para concluir que se trata de corporativismo y no de participación democrática. En una tercera parte, se establece un análisis entre el ejercicio real de los instrumentos participativos, los grupos de interés, las instituciones y la relación con la ciudadanía: la percepción de la legitimidad es fundamental para sostener la futura evolución del sistema. Finalmente, la conclusión del artículo conlleva una reflexión sobre la necesidad de corregir el juicio entre la realidad y la percepción normativa del entramado constitucional europeo. La incorporación de nuevos mecanismos de democracia directa no puede obviar el pobre resultado aportado por el uso de los ya existentes, con el fin de evitar una inflación instrumental que no consiga solucionar los problemas de percepción de lejanía y abulia de las instituciones europeas. Si el objetivo es la revitalización democrática, la introducción de más instrumentos participativos, no bastará.

**Abstract:** The financial crisis started in 2008 and became an economic and social crisis influencing the political institutions. The popular pressure for a greater control on their representatives claims for institutional reforms introducing direct democracy in the political life. The European Union has been affected by these demands. With the entry into force of the Treaty of Lisbon, the European Citizen's Initiative has been created to give an answer to the growing political disaffection and to claim for more political participation, transparency and control in the decision-making process.

Nevertheless, this article does not have the purpose to analyse the European Citizen's Initiative. This resource is just one more tool to access to the political framework of the EU. The lack of awareness of these tools, however, leads to the conclusion of this paper: there are already existing direct democracy mechanisms, but its under-use is due to the ignorance while elite takes benefit of this situation.

This article is divided in three sections. Firstly, the capacity of mobilisation by the European Citizen's Initiative is analysed. Secondly, other direct democracy tools are analysed to conclude that there is no citizen participation but corporatism. Thirdly, the perception and the legitimacy are scrutinised according to the real use made by lobbies.

Finally, the article holds a reflexion on the necessity to correct the misperception and reality of the legal initiative in the EU framework. The creation of new direct democracy tools cannot hide the poor results obtained by the existing ones. If the purpose by introducing direct democracy resources is the revitalisation of democracy, then the growing number of direct tools cannot be the solution, but instead, improve the quality of the existing ones.

**Palabras clave:** Unión Europea. Iniciativa Ciudadana Europea. Democracia directa. Democracia representativa. Corporativismo. Participación ciudadana.

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

Recepción original: 17/02/2016

Aceptación original: 6/04/2016

**Sumario:** 1. Introducción. 2. La iniciativa ciudadana europea: disfunción y corporativismo. 3. Democracia directa en la UE: corporativismo y ausencia de ciudadanía. 4. Problemas de legitimidad y percepción. 5. Conclusión.

## 1. INTRODUCCIÓN

La crisis de 2008, que en un principio fue financiera para convertirse en global, tanto en su connotación temática como territorial, ha acabado afectando a una sociedad que se halla marchita de desánimo. En el continente europeo, esa crisis económica se ha acabado traduciendo en una desconfianza para con los líderes políticos. Esta creciente desafección añadida a la revolución tecnológica de los últimos años ha permitido un aumento de las demandas de los ciudadanos que exigen, por ellos mismos, ejercer la política sin necesidad de intermediarios así como el control directo sobre los representantes. Las nuevas posibilidades que ofrece la red junto al descontento generalizado han conducido al replanteamiento del *status quo* imperante. ¿Estamos ante un cambio de paradigma? ¿Va a desplazar la participación directa de los ciudadanos a la democracia representativa?

La Unión Europea no se ha librado de esa corriente que parece un cambio de paradigma. La transferencia de poderes de arriba hacia abajo no se ha dado solo en la renacionalización de ciertas competencias, sino también con el empoderamiento de los ciudadanos como responsables de sus propias políticas. En estos últimos años en el que

se ha puesto en duda a la UE como proyecto político, hemos asistido una cesión de la soberanía al ciudadano de manera directa sin necesidad de instituciones intermedias.

Para luchar contra la lacra que supone la desafección de los ciudadanos de las instituciones que los representan, se plantea desde la agenda política, la introducción de instrumentos de participación directa como solución a la renovación democrática. La culminación de ese proceso es la creación de un instrumento de participación ciudadana, incluido en el art. 11.4 de los Tratados: la Iniciativa Ciudadana Europea (ICE).

La introducción de mecanismos de democracia directa (entendida como la participación activa de los ciudadanos en el proceso de toma de decisiones)<sup>1</sup>, y entre los cuales se halla el tema que nos ocupa, la ICE, pueden suponer un remedio o cuanto menos viene a paliar los puntos negativos de una democracia consociacional<sup>2</sup>.

Hasta aquí, la teoría política tradicional que defiende la introducción de nuevos mecanismos de democracia directa: como la elección directa del Presidente del ejecutivo comunitario, la introducción de democracia interna en la organización de los partidos políticos o la aplicación de un referéndum a nivel europeo. En estas páginas se defiende la futilidad de dichos instrumentos que defendidos como la panacea y solución a muchos de los males de la UE, se afirma y se demuestra en estas páginas que su incorporación al sistema jurídico europeo no van a redundar en mayor implicación ciudadana, además de que no tienen por qué ser más justos que los ya mecanismos instaurados.

Aquí se defiende la idea de que la no ha supuesto un revulsivo democrático: en primer lugar porque su uso ha sido exiguo y, en segundo lugar, porque se servirán de ella los grupos de interés, desvirtuando así el fin para la que fue creada. La ICE, pese al entusiasmo político generado por las élites europeas, no puede ser presentada como la solución total y definitiva a la desafección ciudadana a nivel europeo. La Iniciativa a nivel europeo responde a una necesidad creada artificialmente desde la élite política europea para batallar contra la desafección y el desinterés de los ciudadanos por la política pero, en realidad, la iniciativa ciudadana no debería significar mucho más que una nueva vía de canalización de los intereses ciudadanos sin impactar decisivamente en el orden institucional en el que se basa la UE.

---

<sup>1</sup> TIBOR POLLINGER, Z. y MARXER, W. (ed.), *Direct Democracy in Europe, Developments and Prospects*, Verlag Für Sozialwissenschaften, Hessen, 2007, p. 31.

<sup>2</sup> TIBOR POLLINGER, Z. y MARXER, W. (ed.), *op.cit.*, p. 32.

El objetivo de este artículo es ejemplificar que ya existen otros instrumentos de democracia directa que funcionan, tienen su utilidad, pero no han significado una revolución en el discurrir de la democracia representativa de la UE. Por otra parte, también se pretende dilucidar cómo la lógica de los intereses y recursos al alcance de cada uno favorecen la apropiación de estos instrumentos por parte de los grupos de presión, lejos de la voluntad inicial del legislador cuyo planteamiento servía al ciudadano para participar e influir directamente en la toma de decisiones.

Para defender dichos postulados en un primer lugar se ejemplificará por qué la ICE no funciona en su espíritu original de desarrollo. En segundo lugar, se expondrán otras formas de democracia directa en la Unión que pasan muchas de ellas desapercibidas para el votante y de cuya practicidad se sirven los grupos de interés para ejercer su influencia. Finalmente, se expone la relación que existe entre percepción y legitimidad, que es también una de las consecuencias entre democracia directa, discurso de las élites y corporativismo. Un balance final de la ICE hasta la fecha pueden ejemplificar algunos de los postulados que aquí se afirman.

## 2. LA INICIATIVA CIUDADANA EUROPEA: DISFUNCIÓN Y CORPORATIVISMO

### 2.1 La Iniciativa Ciudadana Europea no funciona

Está claro que el balance de la ICE hasta la fecha, tras más de 3 años de funcionamiento, es bastante negativo. Con solo 3 iniciativas que han pasado el filtro de las firmas y solo una ha llegado a ser tratada por la Comisión Europea. El objeto de estudio de este artículo nos obliga a preguntarnos hasta qué punto la ICE funciona como instrumento de movilización ciudadana. Esto es: no sólo si funciona, sino si ésta funciona realmente para el objetivo para el que fue creado. Y en ambos la respuesta es negativa. Ni funciona, ni sirve como instrumento participativo para la población europea.

En primer lugar, entonces, ¿la ICE puede suponer un cambio en el orden institucional de la UE? ¿Qué posibles efectos dinamizadores de la democracia podría tener la introducción de la ICE en la UE? ¿Funciona la ICE en su objetivo de revitalizar las instituciones y acercarlas al público? La respuesta es que no o, al menos, débilmente.

Si se confirmara la influencia real de la ICE en la estructura institucional de la UE, se abriría la puerta a un torbellino conceptual: un impacto real de la ICE podría revitalizar la democracia directa a nivel europeo convirtiéndola en un referente, casi en un articulador del entramado legislativo con capacidad de influencia real y no solo un complemento a la democracia representativa. La hipótesis de este estudio es precisamente la contraria: que la ICE no va a ser capaz de ejercer una influencia real, por lo que los efectos dinamizadores que se le habían augurado, no son tales y su presencia va a quedar arrinconada, con cierta excepción de aquellas iniciativas que sepan atraer la atención mediática del morbo y el enfrentamiento social.

La ICE es un frágil mecanismo político. Frágil no solo en la forma (en referencia a las disposiciones normativas poco ambiciosas del instrumento)<sup>3</sup> sino también en su fondo: no hay voluntad política sino un instrumento a disposición de la sociedad civil con el que se pretenden acallar las críticas al sistema institucional europeo. Una cuestión de apariencia ya que la ICE no va a servir a su principal objetivo de *agenda setting*. Algunos menos exigentes confían en que, tal vez sí que ayude a la proliferación de una esfera de opinión pública que favorezca la creación de una identidad europea común y que fomente la adhesión a los temas europeos. Muchos han sido los que se han mostrado optimistas (periodistas, diputados, ciudadanos de a pie, políticos, etc.)<sup>4</sup> y han visto en esta nueva disposición del Tratado de Lisboa un paso definitivo hacia la democracia directa. Nada menos cierto. En la medida en que la influencia de la ICE dependa de su capacidad para intro-

<sup>3</sup> BÁEZ, I., Análisis jurídico político de la iniciativa ciudadana europea, Boletín Oficial del Estado, 2016.

<sup>4</sup> MISSÉ, A., «¿Cómo se mide la voluntad de Europa?», El PAÍS, 11 de enero de 2010, disponible en:

[http://elpais.com/diario/2010/01/11/sociedad/1263164401\\_850215.html](http://elpais.com/diario/2010/01/11/sociedad/1263164401_850215.html), 25 de septiembre 2011.

HÄFNER, G., «Taking the initiative», *The Parliament*, Num. de 16 de abril 2012.

KAUFMANN, B., *Manual de la Iniciativa Ciudadana Europea. Guía sobre la primera herramienta mundial de democracia directa transnacional*, Fundación Verde Europea e Initiative and Referendum Institute Europe, Bruselas, 2010. p. 21.

«La ICE aporta «un progreso real para la democracia directa en Europa». WALLSTRÖM, M., ex Vicepresidenta de la CE en un discurso en Praga, en el día de Europa 2005, en: KAUFMANN, B., *ibid*.

La CE ha declarado que la ECI «provides a singular opportunity to bring the Union closer to the citizens and to foster greater cross-border debate about EU policy issues, by bringing citizens from a range of countries together in supporting one specific issue». Comisión Europea, Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo regulador de la iniciativa ciudadana.

«It has been called the «biggest innovation of transnational democracy». KAUFMANN, B., *The European Citizens' Initiative pocket Guide*, Fundación Verde Europea e Initiative and Referendum Institute Europe, Bruselas, noviembre 2012. p. 9.

ducir temas en la agenda político-técnica de la Comisión y así como para movilizar el apoyo de la ciudadanía, el ostracismo a la que la ICE se verá destinada frustrará el objetivo de un proyecto de legislación popular. Las limitaciones de la iniciativa ciudadana muestran que la ICE no es ningún mandato de propuesta legislativa para la CE sino que, en la práctica, ésta solo invita, insta a la CE a legislar<sup>5</sup>.

Un análisis exhaustivo del Reglamento nos lleva a las siguientes conclusiones: requisitos fáciles de alcanzar, un tiempo de recogida en la media a nivel comparado, la protección de los datos personales, una proporción de las firmas considerablemente exigua, etc. Pese a estas ventajas, el Reglamento carece de elementos normativos vinculantes para su ejecución que resumo a continuación: el papel de juez y parte que ejerce la CE, la preservación del *status quo* por parte de las instituciones (no solo la Comisión, también el PE y el Consejo) las cuales han llevado a cabo una política de contención, un periodo de tiempo de recogida de firmas que se hubiese podido ampliar a 18 meses, retener en 1/4 y no en 1/5 el número de Estados miembros de donde proviene la firma o la ausencia de financiación pública. Estos pequeños impedimentos normativos no favorecen la ya de por sí dificultad para alcanzar la fase de presentación de una ICE. Por lo tanto, no solo desde un punto de vista sociopolítico, también desde un punto de vista jurídico, se puede avanzar la futura desdicha de la ICE, quien no ocupará su espacio en el entramado legislativo europeo ni tendrá el impacto social prometido.

Es cierto que existen argumentos potentes que favorecen la explicación de una posible revitalización del sistema gracias a la ICE: en el inmovilismo institucional de la crisis podría existir un desarrollo inesperado de la legislación; ¿quién hubiera hablado sino de la existencia de la Troika hace apenas unos años?, ¿quién hubiera dicho que se iba a alzar como un mecanismo capaz de decidir autónomamente respecto al triángulo institucional de la UE?, ¿y esa nueva capacidad legislativa del Consejo Europeo que, por cierto, no está reconocida en los Tratados<sup>6</sup>?

<sup>5</sup> Algunos de los organizadores de la ICE, siendo conscientes de tales limitaciones, se han resignado a ver cómo la ICE solo servía a la publicidad de sus intereses y no al verdadero fin de presentar una futura propuesta legislativa.

<sup>6</sup> El artículo 15.1, apartado 1, del Tratado de la Unión Europea establece que «el Consejo Europeo dará a la Unión los impulsos necesarios para su desarrollo y definirá sus orientaciones y prioridades políticas generales. No ejercerá función legislativa alguna».

ELÍAS MÉNDEZ, C., «El papel de las Instituciones europeas ante la crisis económica: Banco Central Europeo, Consejo Europeo, Consejo de la Unión Europea, Comisión Europea y Parlamento Europeo», en BALAGUER CALLEJÓN, F., AZPITARTE SÁNCHEZ, M., GUILLÉN LÓPEZ, E., SÁNCHEZ BARRILAO, J. F., (eds.), *The impact*

Existen, efectivamente, argumentos para defender que la ICE podría sortear los escollos jurídico-políticos para imponerse al destino que se le augura en estas páginas. Pero para que ese impulso se produzca debe contar, *non solum* con unas disposiciones normativas favorables, *sed etiam* con unas elites (*top-down*) o unos ciudadanos (*bottom-up*) que permitan una empuje adicional que pueda producir un desarrollo alternativo al defendido en estas páginas. Sin embargo, hasta la fecha, los ciudadanos europeos apenas han demostrado interés por este nuevo instrumento que, como tantos otros, se les presenta como un mecanismo más de la burocracia europea. Eso para los pocos que conocen dicho instrumento, ya que en general, la ICE sigue siendo una gran desconocida para los ciudadanos. Razón de más para su infrautilización.

Lo que aquí interesa señalar es que, pese a que la CE conserva la exclusividad de la iniciativa legislativa, ésta debe tomarse muy en serio las iniciativas ciudadanas presentadas (así lo exige el Tratado y el Reglamento). La CE debe explicar, detalladamente y de forma razonable, las razones que la llevarán a rechazar o no el lanzamiento de una propuesta legislativa, pero la ICE no es ningún mandato de propuesta legislativa para la CE; sino que ésta se limita a pedir, a instar a la CE que legisle sobre una propuesta. Enfrente, la ICE cuenta con la publicidad de los medios, la creación de un estado de opinión, la presión ciudadana, las acciones legales que pueden emprender los organizadores, que reducen el ostracismo al que se podría reducir el instrumento. Sin embargo, estas razones no fundamentan el cúmulo de argumentos que justifican la falta de recorrido institucional de la ICE y su falta de influencia en la política europea: desde deficiencias normativas a condiciones sociopolíticas poco favorables al compromiso ciudadano con la participación política. En otras palabras, la ICE se va a convertir en otro instrumento más de participación ciudadana a nivel europeo carente de la influencia política que se le suponía. Por otro lado además, en una idea que se desarrolla más profundamente en el siguiente apartado, la ICE corre el riesgo de convertirse en un mecanismo al servicio de los grupos de interés y no un instrumento al servicio por y para el ciudadano.

Por el momento, la ICE está en los albores de su ejecución, pero desde la entrada en vigor del Reglamento algunos de los postulados negativistas aquí expuestos ya se han corroborado de manera empírica: pese a una atención inicial, la ICE ha caído en el desuso y desconocimiento de la ciudadanía para adaptarse al impulso de grupos de

---

*of the economic crisis on the EU Institutions and Member*, Thomson Reuters Aranzadi, Madrid, 2015, pp. 31-60.

presión. Efectivamente, pasado el entusiasmo generado por la creación de la ICE, la ICE parece devenir un instrumento más al servicio del ciudadano pero monopolizado por el tejido asociativo.

¿No queda entonces espacio para una ICE influyente capaz de ser utilizada por la ciudadanía? Ante la ausencia de un *demos* europeo consciente del ejercicio de su poder, solo un contexto social que reclama mayor participación ciudadana podría favorecer el uso de la ICE. La reapreciación del uso de instrumentos de democracia directa (referéndums, *recalls*, iniciativas ciudadanas, etc.) es, con todo, pasajero por lo que la ICE ocupará el lugar de la invisibilidad política, a merced de los grupos de presión y los medios de comunicación, ante el desconocimiento de la ciudadanía. Este olvido, sin embargo, podría soliviantarse si la ICE deviene un instrumento de polémica. La falta de limitación material en la ICE ha hecho que, en la práctica, salvo ciertos límites, se pueda presentar una iniciativa sobre casi todo, incluyendo temas incómodos para la CE, quien tradicionalmente ha mantenido una política de neutralidad en cuanto al enfrentamiento ideológico y nacional, prefiriendo legislar sobre asuntos más técnicos que políticos<sup>7</sup>. La ICE pone este equilibrio en juego porque puede versar sobre temas polémicos que pongan en entredicho el posicionamiento de la CE, despertando el interés de los medios y los ciudadanos. Esto, sin embargo, fomentaría el interés del gran público por las políticas públicas europeas, pudiendo reducir cierta desafección y aumentando su adhesión al sistema. Por otra parte, el creciente interés del público, sería objeto de atención por parte de los medios de comunicación y las organizaciones civiles, quienes estarían interesados en reconducir sus contenidos dejando espacio a los temas comunitarios. Como resultado, la ICE podría verse beneficiada de la reactivación del interés de estos entes en los asuntos públicos de la UE, redundando en una atención hacia la ICE.

## **2.2 Corporativismo: por qué lo llamamos democracia cuando en realidad queremos decir corporativismo**

En las últimas líneas del anterior apartado se ha mencionado la posibilidad de que la ICE pueda suponer un mecanismo revolucionario

---

<sup>7</sup> «la naturaleza política del proceso normativo de la Unión, con una larga y cautelosa génesis preparatoria y de deliberación, diseñado expresamente para buscar la integración de intereses, tiende a limar la agudeza ideológica de las disputas...», AZPITARTE SÁNCHEZ, M., «La autonomía del ordenamiento de las Unión y Derechos Fundamentales: ¿Presupuestos contradictorios? La Adhesión al Convenio Europeo de Derechos Humanos como respuesta», Revista Española de Derecho Europeo, núm. 48, octubre-diciembre 2013, p. 231.

de las relaciones entre instituciones y organizaciones de interés. Esta adhesión se ha justificado debido a la posibilidad de que las ICE polémicas atrajeran la atención de los ciudadanos. Dicho de otro modo, si los grupos de interés ven en la ICE la posibilidad de hacer valer sus objetivos, éstas tendrán mayores incentivos para reorientar su estrategia de acción. Pero para ello deben ver un valor añadido que, actualmente, la ICE no ha demostrado. De ahí las limitaciones de esta hipótesis. Como resultado de un posible cambio de perspectiva, los grupos de interés podrían modificar su futura relación con el legislador europeo si ven en una ICE un potencial de capacidad de influencia. Esto es, sus acciones no se limitarían solo al ejercicio del *lobby*, sino que estarían afectando a la redistribución de los recursos de la entidad.

Hasta la fecha, la tarea de las organizaciones de interés en cuanto al acercamiento de los ciudadanos a la esfera política europea ha sido, con todo, bastante exigua. En realidad, su actividad está más centrada en el ejercicio de la influencia sobre el poder que en reunir el apoyo ciudadano<sup>8</sup> ya que esta última acción les ha reportado pingües beneficios y poca capacidad de influencia.

### 2.2.1 *Grupo de interés*

Por «grupo de interés» se entiende un conjunto de personas que sin tener como objetivo alcanzar el mismo, sí que pretenden influir en él para hacer valer los propios intereses. Nomenclatura que incluye a los grupos de presión o «lobbys». A nivel europeo, a diferencia del *acquis* español, está aceptado que estas entidades contribuyen al buen ejercicio legislativo y que sus contribuciones son claves para la elaboración de la normativa comunitaria: con sus peritajes ahorran esfuerzo a las administraciones públicas, las cuales se benefician de su experiencia y profesionalismo. Al mismo tiempo, muchas veces son las empresas quienes deben aplicar la normativa, por lo que siempre es bueno que el legislador se reúna con el afectado: empresa o ciudadano. La contribución de los diferentes lobbys, con distintos intereses en su haber, favorece la diversificación de las políticas de la UE y la representación de las diferentes opciones políticas e intereses sociales de los individuos, aportando información e investigación al objeto legislativo.

Los defensores de una ICE fuerte, asumen lo anterior y parten del siguiente axioma: la iniciativa está estrechamente ligada al desarrollo

---

<sup>8</sup> WETZEL, E., *Der politische Einfluss der Wirtschaftslobbyisten in der Europäischen Union*, VDM Verlag Dr. Müller, 2008.

de la sociedad civil organizada y ésta, a su vez, está asociada a un activismo social de base, retroalimentándose.

Esta presunción asume que el nexo entre grupos de interés y ciudadanía es proporcional y representativo, cuando, en realidad, no lo es. En la mayoría de los casos, no existe una presión social que conduzca a los lobbys a defender sus intereses. Por lo que establecer un efecto directo entre la presentación de las ICE y, la movilización ciudadana y la influencia política es más que cuestionable.

Además, en el caso de que asumiéramos que los lobbys representan voluntades ciudadanas, lo cierto es que los grupos de interés no tienen ninguna motivación para modificar su estrategia de presión ya que les sigue pareciendo más efectivo la presión a las élites que presentar iniciativas ciudadanas. Como afirma Luis Bouza<sup>9</sup> «*Las organizaciones con sede en Bruselas tienen incentivos para concentrar sus esfuerzos en la promoción de políticas mediante acciones de lobby pero pocos para participar en campañas de movilización de los ciudadanos [como exigiría la ICE]*». Por lo tanto, su aproximación a la actividad (contactos directos con los legisladores, organización de conferencias, contribuciones directas a la legislación, etc.) se va a seguir concretando en la acción de contactos con los legisladores directos y no optarán por la estrategia de movilización ciudadana, a menos que vean la posibilidad de que repercuta positivamente en sus objetivos de influencia política. A falta de incentivos movilizadores, los grupos de interés permanecerán inocuos al cambio de estrategia.

De hecho, el mayor impacto que la ICE ha logrado en la *agenda setting* es la diversificación de la agenda laboral de estas instituciones. Bouza argumenta<sup>10</sup> que, si bien la introducción de la ICE en el marco europeo no ha logrado variar la manera de actuar de los grupos de interés dando origen a una mayor movilización social, sí que al menos ha conseguido un impacto en la diversificación temática: ahora existen más temas en la visibilidad mediática, que previamente a la existencia de la ICE.

El aumento del interés del tejido asociativo nacional y el individualismo favorecería, según lo esgrimido, la introducción de nuevos temas en la agenda europea más allá del monopolio que ejercían los grupos de interés europeo. Se trata, en nuestras propias palabras de

<sup>9</sup> BOUZA, L., «La Iniciativa Ciudadana Europea, sociedad civil y la agenda europea», disponible en:

[http://www.eldiario.es/agendapublica/proyecto-europeo/Iniciativa-Ciudadana-Europea-sociedad-europea\\_0\\_187931260.html](http://www.eldiario.es/agendapublica/proyecto-europeo/Iniciativa-Ciudadana-Europea-sociedad-europea_0_187931260.html), 1 de noviembre 2013.

<sup>10</sup> BOUZA, L., «La Iniciativa..», *op.cit*

una europeización de los temas nacionales (tanto por grupo de interés como por individuo). Si antes, eran los lobbys con sede en Bruselas quienes se encargaban de la defensa de los intereses europeos a nivel privado, recientemente se habrían incorporado nuestras preocupaciones de origen nacional que buscan solución a nivel transnacional. La ICE se constituye en consecuencia, como un mecanismo excelente para dar respuesta a esa demanda.

Esta argumentación conlleva, sin embargo, dos problemas. En primer lugar, no está claro hasta qué punto la incorporación de nuevas demandas tenga una repercusión en la agenda temática de los grupos de interés, *ergo*, en la agenda política de la CE. Esto sin embargo, nos lleva a plantearnos lo siguiente: ¿hasta qué punto las asociaciones nacionales pueden alterar el orden de prioridades de los *lobbies* con sede en Bruselas mediante la presentación de ICE y ejercer su influencia? Dicho de otro modo, no está claro que la existencia de ICE de interés nacional influya en la reconducción de los intereses de los grupos de presión que trabajan en Bruselas y, en consecuencia, que modifique la estrategia de trabajo de los lobbys sobre los legisladores. En segundo lugar, la asunción de que a mayor número de las ICE presentadas por organizaciones nacionales, más diversidad temática puede o no ser cierta: los temas pueden repetirse, o se olvida que la causalidad entre la variable «organización nacional» y «diversidad temática» es espuria. Dicho de otro modo, no se puede considerar que el aumento de ICE presentadas por nacionales equivalga a un aumento de la diversidad temática.

La excepción a esa falta de influencia en la *agenda setting* europea, podría ser la polémica y la confrontación que sean capaces de despertar las iniciativas y atraer para así la atención de los medios de comunicación. La hipótesis que defiende Bouza a este respecto y a la que me adhiero, es que a mayor confrontación de una ICE, mayor implicación por parte de la ciudadanía, más presión y más capacidad de influencia. Esta hipótesis se ha visto confirmada hasta la fecha porque las tres únicas iniciativas que han conseguido recabar el millón de firmas, son ICE capaces de suscitar debate<sup>11</sup>. Esta afirmación no implica que todas las iniciativas de carácter conflictivo sean capaces de despertar la atención popular: pero sí que existiría una correlación positiva entre el contenido político de una iniciativa y su capacidad de atracción social. Por lo tanto, como afirma Bouza, una ventaja de la ICE es que ésta podría europeizar la polémica más allá de la tradicional agen-

---

<sup>11</sup> Comisión Europea, <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/finished/answered>, 30 de noviembre 2015.

da técnica de la Comisión: «*Este es el tipo de iniciativas que la instituciones europeas tratan de evitar y que a partir de ahora tienen una vía de acceso a la agenda. Si la ICE contribuye a llevar cuestiones polémicas a Bruselas con el tiempo puede contribuir a que los ciudadanos se interesen más por las políticas comunitarias.*»<sup>12</sup>. En este caso, sí que podría ser útil para la diversificación de la agenda europea porque, una vez en el espacio público, los partidos no tienen más remedio que posicionarse sobre una temática, favoreciendo la polaridad y el debate europeo, tradicionalmente tecnocrático y alejado del interés ciudadano. Así se confirmaría lo dicho por Bouza: cuanto más polémica temática, mayor identidad y mayor participación. Los medios de comunicación jugarían pues, en ese contexto, un papel fundamental en el desarrollo de la influencia de la ICE gracias a la retroalimentación mutua: ¿estarían en ese caso, los medios de masas al servicio de la ICE o es la ICE quién serviría a los medios? Pues seguramente ni los unos ni los otros. Los grandes beneficiados serían los grupos de interés. Si éstos ven capacidad de publicidad e influencia en la promoción de esas iniciativas más politizadas, podrían repensar la redirección de sus acciones. «*La consecuencia directa de ese cambio, es que las organizaciones de Bruselas que trabajan cada día con las instituciones europeas podrían modificar su comportamiento y estrategia si ven que hay espacio para influir en las decisiones de la CE*»<sup>13</sup>. Si el entramado asociativo de Bruselas considera que existen perspectivas de éxito, éste podría dedicar más esfuerzo a la promoción de la ICE y, en consecuencia, beneficiarse ésta última de los recursos destinados a su promoción. Este efecto positivo podría redundar en una institucionalización del diálogo civil<sup>14</sup>. Hasta la fecha sin embargo, esta situación no ha tenido efecto en la reducción del déficit democrático y en la posibilidad de extender la participación europea a otras capas de la sociedad, debido, seguramente, a la escasa influencia de la ICE.

Esta conexión entre asociación civil y bases se limita a la defensa de los intereses que exigen sus partidarios, dejando de lado el bien común que supone la extensión de la participación democrática<sup>15</sup>. Las ONG y otros grupos de interés en Bruselas se han convertido en intermediarios entre interesados e instituciones públicas europeas, ciñendo su papel a meros conductores y movilizadores de intereses particulares. Este hecho poco se corresponde con la idealización de una ICE

<sup>12</sup> BOUZA, L., «La Iniciativa», *op. cit.*

<sup>13</sup> BÁEZ, I., *op.cit.*

<sup>14</sup> KOHLER-KOCH, B., «Civil society participation a democratic remedy in EU governance?», disponible en: <http://blogs.eui.eu/eudo-cafe/civil-society-participation-a-democratic-remedy-in-eu-governance.html>, 23 de enero 2014.

<sup>15</sup> *Ibid.*

que abandera el interés general de la ciudadanía. ¿Se trata entonces la ICE de un mecanismo al servicio de los grupos de interés? ¿son ellos los principales beneficiados de la introducción de este mecanismo de democracia directa? Si la ICE va a servir los intereses asociativos particulares más allá del interés general, ¿no estaríamos hablando entonces de corporativismo? Ello nos lleva a pensar que la ICE no es un instrumento al servicio de la ciudadanía, sino al servicio de un poder capaz de movilizar recursos para su propio interés. Los instrumentos de democracia directa a veces se prestan al monopolio. Y éste podría ser el caso de la ICE.

Además, la experiencia hasta la fecha ha demostrado que la puesta en marcha de una ICE exige un sobreesfuerzo que el ciudadano de a pie no puede con frecuencia comprometer: la falta de recursos, la burocracia, el tiempo de la campaña, las limitaciones normativas (que sin ser extremas, sí que dificultan el desarrollo normal de la iniciativa) y la ausencia de una fuente de financiación pública parecen destinar al monopolio de este instrumento, originalmente pensado para los ciudadanos, a las organizaciones y asociaciones. Corporativismo.

Pese a esto, la promoción de intereses privados no es negativo *per se*, porque de este modo también se pluralizan los *inputs* que desembocan en las políticas públicas elaboradas por las instituciones europeas. No se trata de una cuestión cualitativa, sino cuantitativa.

En conclusión y hasta el momento, la ICE no ha influenciado de manera notable el tejido asociativo de Bruselas. Como hemos visto, el futuro podría favorecer esa interacción; sobre todo si los grupos de interés se percatan de las posibilidades que la ICE ofrece para ejercer sus influencias. Unas posibilidades sin embargo, que responden a los intereses de una minoría interesada con recursos; lejos de la mayoría anunciada que representaría una ICE.

### 2.2.2 *El papel de los movimientos sociales*

En los últimos tiempos, el discurso participativo ha ocupado el discurso político, dominando gran parte de la agenda mediática. Como respuesta al distanciamiento de los ciudadanos respecto a las élites políticas, existe desde hace unos años, un fenómeno de demanda mediático, más que popular, que reclama más participación política directa. Una movilización cognitiva<sup>16</sup> que se ve favorecida por el descontento

---

<sup>16</sup> DALTON, R. J., *Citizen Politics in Western Democracies: Public Opinion and Political Parties in the US, UK, Germany and France*, 2nd ed., Chatham House, 1996;

social, el marco de crisis, la expansión tecnológica y la educación de la ciudadanía<sup>17</sup>. También como reacción a los escándalos de corrupción, a las políticas impopulares, o al aumento de la austeridad, el resultado ha sido un mayor impulso de movimientos sociales.

Los episodios en la plaza Syntagma de Atenas, la Puerta del Sol en Madrid, la plaza Rossio en Lisboa, la plaza Tahrir en El Cairo o la plaza Taksim en Estambul refuerzan la idea de una nueva forma de hacer política que invita a los ciudadanos a salir a la calle para protestar como vía alternativa a manifestar sus derechos. Las protestas callejeras no son nuevas pero sí en modalidad y en apoyo. Los ciudadanos se han constituido en asambleas populares y, sin dejar de lado su compromiso cívico con la democracia representativa, han empezado a exigir más implicación directa para eludir la corrupción y la distorsión de voluntades que existe en la relación entre representante y representado. En otras palabras, la falta de alternativas abocaría a los ciudadanos a tomar las riendas de la política de manera personal<sup>18</sup>.

El asalto a las calles y las demandas de mayor democracia (directa) para evitar la distorsión de los intereses ciudadanos, provienen en parte de sectores que se han visto duramente golpeado por la crisis y que han pagado con recortes la irresponsabilidad económica. Un movimiento social designado por algunos como los «Indignados»<sup>19</sup> que ha recorrido España, Grecia, Irlanda, Israel, etc. Movimientos sociales que no están de acuerdo con las políticas que se han llevado a cabo.

No es la primera vez que se producen protestas en la historia ni se pretende aquí hacer un momento histórico de un hecho que se ha repetido en el pasado: la protesta pública. Lo que llama particularmente la atención de estos movimientos sociales de principios de siglo XXI es que se relacionan no sólo con pedir políticas sociales concretas (como antaño) sino que reclaman que las decisiones políticas se dejen directamente en manos del pueblo gracias a la intro-

---

INGLEHART, R. *The Silent Revolution: Changing Values and Political Styles Among Western Publics*, Princeton University Press, 1997 en: SÁENZ ROYO, E., «¿Es adecuado el referéndum como forma de participación política? Las recientes demandas españolas de referéndums a la luz de la experiencia irlandesa», *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, Núm. 20, Granada, 2014, p. 24.

<sup>17</sup> GIDDENS, A., *The Third Way: The Renewal of Social Democracy*, Polity Press, 1998, p. 75.

<sup>18</sup> LEGARD, S., «Popular Assemblies in Revolts and Revolutions», 8 de julio de 2011, disponible en: <http://new-compass.net/articles/popular-assemblies-revolts-and-revolutions>, 6 de febrero 2013.

<sup>19</sup> Del concepto de Stéphane Hessel «Indignez-vous!». HESSEL, S., *Indignez-vous!*, Indigène éditions, Montpellier, Hérault, Francia, 2010.

ducción de mecanismos de democracia directa, la limpieza de la administración, medidas de transparencia, instrumentos para la rendición de cuentas, etc.

Esta experiencia democrática no es nueva y su ejercicio ya se ha practicado en diferentes rincones. La experiencia de los presupuestos participativos (*participatory budgeting*<sup>20</sup>) se ha llevado a cabo con éxito en Porto Alegre<sup>21</sup>, para después extenderse por otras ciudades de América Latina, Estados Unidos y Europa. El éxito de Porto Alegre muestra dos puntos en contra de las teorías científicas hasta la fecha. Por una parte, porque fue capaz de movilizar a aquellos con menos recursos para acceder a la política (en contra de la teoría cognitiva) y, dos, porque se comprobó que los ciudadanos podían votar responsablemente sobre cuestiones presupuestarias (en contra de la teoría elitista).

Los movimientos sociales han evolucionado desde los años ochenta recobrando fuerza en esta segunda década del siglo XXI y se han encaminado hacia una mayor descentralización y desconexión de las estructuras clásicas de los partidos. Esta evolución facilitaría, sin duda el uso de la ICE; de ahí la importancia del análisis que surge de la interacción entre instrumentos de democracia directa y los movimientos sociales que se disecciona en estas páginas. Efectivamente, la reorientación del interés de la ciudadanía y la expansión de la acción asociativa podría otorgar a la ICE de la visibilidad pública que actualmente carece.

Con este objetivo se desarrollan en los siguientes párrafos algunas de las evoluciones más destacadas de dichos movimientos<sup>22</sup> y cómo pueden interactuar ulteriormente con la ICE:

- En primer lugar, los movimientos sociales son movilizaciones globales. *«A diferencia del llamado movimiento antiglobalización o altermundialista, estas expresiones de la política de movimiento se inscriben en una ola transnacional de*

---

<sup>20</sup> LEGARD, S., «Neoliberalism, Austerity and Participatory Democracy», 14 de septiembre de 2011, disponible en: <http://new-compass.net/articles/neoliberalism-austerity-and-participatory-democracy>, 6 de febrero de 2014.

<sup>21</sup> HANSEN, C., «What Could Real Democracy Look Like?», 29 de septiembre de 2013, disponible en: <http://roarmag.org/2013/08/real-direct-participatory-democracy/>, 7 de febrero 2014.

<sup>22</sup> VIEJO VIÑAS, R., «Indignación. Política de movimientos, nueva ola de movilizaciones y crisis de representación», pp. 123-156, en; RIVAS PRATS, F., DE LOS ÁNGELES MASCOTT SÁNCHEZ, M., y ARELLANO TREJO, E. (coords.), *La actuación del legislativo en los tiempos de crisis*, CESOP, México, 2012.

*movilizaciones*»<sup>23</sup>. La acción de estos grupos es transnacional y funciona no como un agregado individual de países, sino como un todo social que no entiende de límites soberanos<sup>24</sup>. La ICE constituiría un claro ejemplo claro de esta expresión, al englobar la voluntad de ciudadanos de 28 países.

- Internet como el medio de comunicación y organización. Berardi lo ha llamado generación «post-alfa»<sup>25</sup>: *Twitter, n-1, Facebook, blogs*, etc. las redes sociales se erigen como mecanismos articuladores de la realidad. De pronto, el espacio ya no es físico sino telemático<sup>26</sup>. La ICE repite esta estrategia no presencial: se puede firmar por internet y la publicidad y los apoyos se consiguen muchas veces, gracias a Internet. «*La ICE se elabora a partir del apoyo ciudadano no presencial y fuera de los círculos comunes de hacer política ya que en muchos casos se desarrolla en las plazas y en las redes sociales*»<sup>27</sup>.
- El modus operandi en forma de «enjambre» (*swarming*)<sup>28</sup>. Se organizan de manera horizontal, creando una estructura sin líderes, sin estratos ni jerarquías. Gracias al despliegue de la web 2.0, el internauta ya no es solo receptor sino que aporta activamente al sistema de manera que interactúa con éste. En opinión de Raimundo Viejo: «*Con el 15-M asistimos a un episodio más de una nueva era democrática. [...] la revolución tecnológica de Internet está facilitando el paso a la tercera era: la era de la democracia absoluta*»<sup>29</sup>. La ICE ha aprovechado este contexto de uso de las redes sociales para organizarse y promocionarse. Por ejemplo, la forma de estructurarse del comité organizador sigue de alguna forma esta estructura enjambre, sin jerarquía y con una estructura horizontal.
- La inmediatez<sup>30</sup>. Lo inmediato cobra fuerza en el mensaje político. Lo importante deviene no tanto el contenido, sino la velocidad con la que el mensaje se traslada al receptor

<sup>23</sup> *Ibid.*, pp. 123-156.

<sup>24</sup> BÁEZ, I., *op. cit.*

<sup>25</sup> BERARDI, F., *Generación Post-alfa*, Tinta Limón, Buenos Aires, 2001.

<sup>26</sup> BÁEZ, I., *op. cit.*

<sup>27</sup> *Ibid*

<sup>28</sup> ARQUILLA, J. y RONFELDT, D., *Swarming & The future of Conflict*, Santa Mónica RAND, 2000, en: VIEJO VIÑAS, R., «Indignación», *op. cit.*, pp. 123-156.

<sup>29</sup> VIEJO, R., «Las tres eras de la democracia», *La Vanguardia*, 28 de enero de 2013, disponible en:

<http://www.lavanguardia.com/opinion/temas-de-debate/20110612/54169365336/es-posible-otra-democracia.html?page=1#>, 28 de enero de 2013.

<sup>30</sup> VIEJO VIÑAS, R., «Indignación», *op. cit.*, pp. 123-156.

que al mismo tiempo deviene emisor del mismo. El carácter pseudoindmediato y la urgencia con la que circula la información entorpece la tradicional delegación de las decisiones y el discurrir de la democracia representativa. La ICE sale beneficiada de esa inmediatez porque facilita la democracia directa y los instrumentos que pueden utilizarse para tal fin.

- La intermitencia del movimiento. Las exaltaciones públicas (15 M, plaza Tahrir, el parque Gezi en Estambul, la «ocupación de Wall Street», etc.) no son constantes en el tiempo sino que resurgen y se aplacan tras cierto tiempo. Se trata de «*un ir y venir de la red a la plaza y de ésta a la red*»<sup>31</sup>. La territorialización (las plazas y las calles) y la desterritorialización (las redes sociales) es una constante de los movimientos sociales modernos que favorece la intermitencia de las expresiones sociales. Esta falta de consistencia temporal en las demandas directas de los ciudadanos dificultan la predicción de la influencia de la ICE, pero al mismo tiempo despierta expectativas positivas sobre su impronta.
- El anonimato. Como la ICE, los movimientos prescinden de nombres propios y se suman a la masa anónima que supuestamente lideran las iniciativas populares, gracias en gran medida a la protección que otorgan las redes sociales y las ágoras: sin jerarquías, de manera horizontal, con portavoces que defiende el «interés general».
- El anonimato es quizás uno de los lados más oscuros de estos movimientos. La ausencia identificativa favorece una impunidad que en el caso del actual Reglamento de la ICE aumenta debido a la inseguridad jurídica que trasluce su articulado. Ante la imposibilidad de transmitir el mensaje conjuntamente, se obliga al liderazgo de un grupo reducido (portavoces o comité); lo que al final, obliga a la contradicción: se produce una representación y delegación del mensaje.
- Un objetivo global. En el pasado, los movimientos sociales luchaban por medidas políticas concretas (derechos laborales, derecho al voto, retirar una ley específica, etc.). Ahora es diferente, estos movimientos tienen un panobjetivo y es influir en la política en general para cambiar el sistema de raíz. Este objetivo político general ha permitido que algunos de estos movimientos se hayan convertido en un partido político

<sup>31</sup> VIEJO VIÑAS, R., «Indignación», *op. cit.*, pp. 135.

con aspiraciones de gobierno (verbigracia: Podemos, Syriza, Guanyem).

Por todo lo anterior, se plantea aquí que las externalidades positivas de la interacción entre la nueva sociedad civil y el movimiento de masas se constituyen en el elemento explicativo esperanzador que podría desbloquear las limitaciones administrativas que, de otra manera, enterrarían definitivamente la ICE. La retroalimentación acaecería sobre la actividad de ambos. La utilización de los instrumentos directos por parte de los grupos sociales favorecerán la utilidad de mecanismos como la ICE, y de la misma manera, el uso de éstos favorecerá la promoción y defensa de los intereses colectivos. El beneficio es pues, recíproco. No solo la ICE aprovecha las derivaciones positivas provocadas por la movilización de la ciudadanía, sino que también la ICE puede hacer que la sociedad civil en Bruselas sea más sociedad civil y menos lobby, apropiándose de las características más populares de su acción.

Viejo augura una democracia «... que se constituye hoy subsume a los mediadores de antaño (notables o partidos) en el movimiento. Deviene un proceso sin limitación temporal (legislaturas), ni delegaciones sin revocación. Al tiempo que se hace global, arraiga en lo local. Su protagonista ya no es el pueblo, sino una multitud inteligente, conectada y simbiótica, que de la red va a la plaza y de ésta vuelve a la red»<sup>32</sup>. En este estudio se discrepa fuertemente de esta posición futurista. Al final, ni la gente está tan informada, ni dispone de las redes con familiaridad ni tan siquiera muestran interés en ejercer su influencia política. Los trazos de una época en la que los movimientos sociales han tenido visibilidad mediática parecen acallarse con el tiempo. La predicción de una futura relación recíproca solo puede ser apuntada por la respuesta de una ciudadanía que ha cambiado la orientación de su acción política. Sin embargo, esa transición que apunta Viejo para permanecer muestra una quimera y una falsa confianza en la acción social. La intermitencia a la que se apuntaba previamente es también el motivo de su pérdida: una lucha basada en la visibilidad mediática que no tiene espacio público, acabará por desaparecer. Esta población movilizada, pese a las apariencias, no es siempre altruista, ni posee toda la información para elegir. Ni siquiera es una multitud. Ni es constante, ni perenne. Y menos aún, global.

<sup>32</sup> VIEJO, R., «Las tres», *op. cit.*

### 3. DEMOCRACIA DIRECTA EN LA UE: CORPORATIVISMO Y AUSENCIA DE CIUDADANÍA

En opinión de este artículo, se viene insistiendo en los párrafos anteriores en una visión más restrictiva del poder de influencia de la ICE así como de otros mecanismos directos reconocidos en el marco normativo europeo. Estos, ni van a acortar la brecha entre ciudadanos e instituciones, ni van a resolver el déficit democrático de la Unión. La ICE, verbigracia, tiene muchas posibilidades de devenir un instrumento más de los que ya se reconocen para la participación ciudadana del ciudadano, la mayoría de ellos infrautilizados por el ciudadano y sobre explotados por los grupos de interés; lo que nos vuelve a remitir a la tesis corporativista del apartado anterior.

Esta afirmación sobre la insuficiencia de la ICE como un mecanismo de reacción ciudadana viene avalada por el Eurobarómetro de la primavera de 2012: solo un 3% de los encuestados afirmaba que era muy probable que utilizaran o participaran en una ICE, frente a cerca del 70% que afirmaban que no iban a hacer uso de ella. El desconocimiento de este instrumento<sup>33</sup> y el esfuerzo que exige su puesta en funcionamiento facilitará que la ICE pase a engrosar el decálogo de instrumentos a disposición de los ciudadanos que son infrautilizados. La ICE constituye una mejora cuantitativa<sup>34</sup> pero no cualitativa. En cualquier caso, no se trata de un cambio sistémico que revolucione el equilibrio institucional imperante.

El problema en la doctrina es que con frecuencia ha asumido las grandes expectativas generadas enmarcadas en un halo de revolución institucional, como si la ICE fuese el primer instrumento de democracia directa al servicio de los ciudadanos. En realidad, ya existen otros instrumentos de participación ciudadana y que influyen en el funcionamiento de la UE; y en la mayoría de los casos, su uso suele pasar desapercibido a la población. Esta posición de influencia de la democracia directa viene referenciada por el TUE quien de forma paralela al reconocimiento de la democracia representativa (art. 10 apartado 1) también reconoce el diálogo con la sociedad civil. El artículo 11 del

---

<sup>33</sup> La ICE es un instrumento del que pocos ciudadanos conocen su existencia. Parlamento Europeo, <http://www.results-elections2014.eu/en/election-results-2014.html>, 26 de mayo de 2014.

<sup>34</sup> De la misma opinión eran Glogowski y Maurer cuando afirman que «...the ECI is just a mere reinforcement of one of the existing rights of EU citizens, i.e. the right to address a petition to the EP, now extended towards the European Commission», GLOGOWSKI, P., y MAURER, A., «The European Citizens' Initiative - Chances, Constraints and Limits», Political Science Series, Institut für Höhere Studien (IHS), Núm. 134, Viena, abril 2013.

TUE y en su mayor expresión, la ICE, no es el único apartado que reconoce el ejercicio de democracia directa en la Unión. Los Tratados de la Unión mencionan en el artículo 10 apartado 3 del TUE «*Todo ciudadano tiene derecho a participar en la vida democrática de la Unión*» y sigue «*Las decisiones serán tomadas de la forma más abierta y próxima posible a los ciudadanos*». El derecho primario de la Unión reconoce la participación directa del en la vida política de la Unión. El artículo 11 continúa ese legado «*Las instituciones darán a los ciudadanos y a las asociaciones representativas, por los cauces apropiados, la posibilidad de expresar e intercambiar públicamente sus opiniones en todos los ámbitos de actuación de la Unión*». Se reconoce además en los Tratados las consultas del ejecutivo mediante un diálogo abierto y regular que deben mantener las instituciones con el resto de actores civiles de la sociedad así como los ciudadanos.

En este apartado, se hace mención a otras formas de participación ciudadana directa que regulan el funcionamiento de la UE. Esta referencia a otros instrumentos de participación directa es fundamental si se quiere extrapolar la posible influencia que puede ejercer la ICE en el entramado institucional de la UE y responder, en consecuencia, a la pregunta sobre si la ICE va a ser decisiva o no en el orden constitucional. El análisis empírico de otras formas de democracia directa permitiría verificar si la democracia directa ha cosechado éxito en el funcionamiento de la Unión.

Los instrumentos participativos que se mencionan en los siguientes párrafos han supuesto un impulso para el cambio institucional, y constitucional también del *acquis communautaire* en los últimos años. Entre 2001 y 2005, la CE situó en la agenda política iniciativas de apertura del proceso de negociación a la sociedad civil<sup>35</sup>. De estas iniciativas se destaca el Libro Blanco sobre la Gobernanza Europea de 2001 (COM (2001) 428 final). La comunicación de la CE reconocía de manera explícita el necesario diálogo de la sociedad civil con las instituciones europeas. Este proceso inclusivo culminaría con la Convención del Tratado que establecía una Constitución para Europa<sup>36</sup>. El texto constitucional que nunca vio la luz ante los referéndums fallidos en Francia y Holanda, consagraba el reconocimiento del diálogo civil y introducía, por vez primera, una iniciativa legislativa popular a nivel transnacional. Años después, en 2008, con la aprobación del desvirtuado Tratado de Lisboa, se reducía el optimismo generado por esta nueva vía legislativa abierta al público general. Por ejemplo,

<sup>35</sup> BOUZA, L., «La Iniciativa», *op. cit.*

<sup>36</sup> BÁEZ, I., *op. cit.*

el último Tratado aprobado y actualmente en vigor acabaría suprimiendo el término de «democracia participativa», recogido originariamente en el TpCE<sup>37</sup>. En cambio, sí que cristalizaría la mención expresa a un diálogo entre instituciones europeas y sociedad civil, así como la inclusión de la ICE.

A continuación se expone una clasificación de otros instrumentos participativos<sup>38</sup> que ya reconoce la UE y que se emplean con desigual éxito. En todos los casos, estos instrumentos acaban por ser monopolizados por una minoría de expertos que, en la mayoría de casos, actúan como grupo de interés en la legislación. En cualquier caso, sin embargo, la utilización de dichos instrumentos es irregular así como su éxito. Finalmente, la multiplicidad de estos instrumentos y el desconocimiento de la mayoría de ellos por los ciudadanos muestran hasta qué punto los mecanismos participativos son infrutilizados por el gran público:

### 3.1 Foros

- Los sondeos deliberativos<sup>39</sup>. Mecanismo mediante el cual las instituciones, particularmente la CE, permite expresarse a aquellos ciudadanos cuyos antecedentes formativos permitan dar una idea sobre qué pensaría el público si conociera de antemano los temas sobre los que son preguntados. Este ejercicio particular se ha llevado a cabo dos veces a nivel europeo. La primera vez fue en octubre de 2007, en el marco del proyecto europeo *Tomorrow's Europe*. Más de trescientos ciudadanos provenientes de todos los Estados miembros fueron reunidos en instancias del PE y deliberaron sobre política extranjera<sup>40</sup> estructurados en dos fases: una fase de consulta, y una para la deliberación.

---

<sup>37</sup> BOUZA, L., «La Iniciativa», *op. cit.*

<sup>38</sup> Esta clasificación sigue la establecida por la autora en: BÁEZ, I., *op. cit.*

<sup>39</sup> BOUSSAGUET, L., «A l'écoute des citoyens. Bilan des premières expériences participatives à l'échelle communautaire», *Démocratie européenne en action*, Notre Europe, Paris, 2010, p. 9.

<sup>40</sup> «Cet exercice particulier a été testé deux fois au niveau européen: la première expérience a eu lieu en octobre 2007, dans le cadre du projet « Tomorrow's Europe » (...) 362 citoyens issus des 27 Etats membres de l'UE se sont ainsi retrouvés à Bruxelles dans les locaux du PE pour délibérer pendant deux jours, avant de se prononcer, sur les principaux enjeux sociaux et de politique étrangère qui affectent le futur de l'Union», *ibid.*, p. 10.

- Las conferencias ciudadanas o de consenso<sup>41</sup>. Paneles de discusión entre expertos en la materia, políticos y ciudadanos profanos en el asunto. Las partes se reúnen para deliberar, alcanzar un común acuerdo y redactar unas recomendaciones comunes. Hasta la fecha cuatro experiencias han sido llevadas a cabo. Financiado por la CE, la primera vez que se experimentó el proyecto fue en diciembre de 2005: RAISE (*Raising Citizens and stakeholders' Awareness and Use of New Regional and Urban Sustainability Approaches in Europe*)<sup>42</sup>.
- Espacio de intercambio local y sectorial<sup>43</sup>. Foros de contactos para construir lazos transnacionales de cooperación y de intercambio de experiencias y buenas prácticas como por ejemplo los seminarios de composición multicultural.

### 3.2 El Parlamento Europeo

- La relación directa entre ciudadanos y diputados al PE. No solo los grupos de interés se acercan al legislador. También los ciudadanos pueden contactar directamente al diputado (escribir, llamar o establecer reuniones). Gracias a la homogeneización de las prácticas parlamentarias a nivel europeo, esta característica, antaño más propia de los diputados europeos elegidos en circunscripciones con sistemas mayoritarios y listas abiertas, se ha generalizado también entre aquellos eurodiputados cuya reelección no depende del voto preferencial de sus votantes sino de listas cerradas.
- Las conferencias y audiencias organizadas en el marco parlamentario. Los grupos parlamentarios, partidos políticos europeos y fundaciones políticas europeas organizan, con fondo comunitario y aportaciones privadas, conferencias temáticas abiertas que son también puntos de contacto entre la ciudadanía, expertos y representantes políticos.
- La comisión de Peticiones (PETI) del Parlamento Europeo. A partir de la reforma del Tratado de Maastricht<sup>44</sup>, el artículo 227

---

<sup>41</sup> BOUSSAGUET, L., *ibid.*, p. 11.

<sup>42</sup> *Ibid.*

<sup>43</sup> *Ibid.*, p. 13.

<sup>44</sup> Artículo 21 y 194 del Tratado de la Comunidad Europea. «Any citizen of the Union, and any natural or legal person residing or having its registered office in a Member State, has the right to submit, individually or in association with other citizens or persons, a petition to the European parliament on a matter which falls within

del TFUE recoge el derecho de cualquier persona jurídica o física a presentar al PE una petición. Este derecho permite presentar, a todo ciudadano de la UE y a todo residente, una petición o una reclamación, individual o colectiva, sobre un asunto en el marco de aplicación del derecho comunitario y que le afecte directamente<sup>45</sup>. El derecho de petición se ejerce ante la UE y se refiere a un asunto concreto que afecta a una persona legal o natural, la cual reclama la protección de sus derecho a nivel supranacional.

- Elecciones parlamentarias quinquenales. Desde 1979 existe el sufragio universal directo mediante el cual los ciudadanos europeos pueden escoger a sus candidatos.

### 3.3 La Comisión Europea

- La invitación de técnicos a las comisiones de trabajo y comités de expertos de la CE. El ejecutivo comunitario incluye en su proceso legislativo a expertos sobre materias determinadas.
- Las consultas de ciudadanos. Consultas regulares que implican individualmente a las partes interesadas sobre un tema en particular. La Comisión establece consultas, a menudo informales, con los ciudadanos aludidos por un área legislativa determinada. En muchos casos, esos contactos se establecen con organizaciones más que con ciudadanos privados.
- Las consultas previas al lanzamiento de Libros Blancos y Libros Verdes. La CE, previo lanzamiento de una propuesta legislativa, suele organizar una consulta pública que dará origen primero a un Libro blanco, con las propuestas de los participantes y, posteriormente, la publicación de un Libro verde con propuestas más concretas de la futura legislación. En este proceso de consulta pública pueden participar las diferentes partes interesadas: ciudadanos a título individual, organizaciones no gubernamentales, empresas, grupos de presión, etc. cualquier persona física o ju-

---

the Community's spheres of activities and which affects him, her or it directly», FREIXES, T. y POPTCHEVA, E-M., «Legislation and Civil Society: Popular Legislative Initiative and Legislative Transparency. A comparative study on legal situation in the 27 EU Member States and a forecast to the future development at EU level», Pliegos de Yuste, Núm. 9-10, 2009, disponible en: <http://www.pliegosdeyuste.eu/n9pliegos/pdfs/37.pdf>, 27 de noviembre de 2013

<sup>45</sup> GÓMEZ SÁNCHEZ, Y., «La iniciativa ciudadana en la Unión Europea», Panorama Social, número 17, Primer semestre 2013, p. 63.

rídica interesada en participar. Las informaciones consultas debates y otras herramientas pueden obtenerse mediante la página web a disposición del ciudadano: [http://ec.europa.eu/yourvoice/index\\_es.htm](http://ec.europa.eu/yourvoice/index_es.htm)<sup>46</sup>.

### 3.4 Otras instituciones

- El derecho a dirigirse por escrito a cualquiera de las instituciones, órganos u organismos de la UE: el Consejo, el PE, la CE, el Tribunal de Justicia, el BCE, el Tribunal de Cuentas, el CESE, el Comité de las Regiones y el Defensor del Pueblo<sup>47</sup>.
- El Defensor del Pueblo europeo (*Ombudsman*)<sup>48</sup>, reconocido en el artículo 228 del TFUE, investiga los casos alegados por mala administración en el ejercicio de las instituciones y órganos comunitarios. El ciudadano puede dirigirse directamente al Defensor del Pueblo mediante un formulario que se halla en su página web<sup>49</sup>.
- Asociaciones civiles actuando en forma de grupo de interés. La sociedad civil organizada a nivel europeo viene reforzada por la actividad de los grupos de interés cuyas oficinas se asientan en su mayoría en Bruselas, alrededor de las instituciones europeas. Recientemente se ha aprobado un Registro de Transparencia Común<sup>50</sup> mediante el cual todas las asociaciones y grupos de interés deben apuntarse a una lista cuando se establezca contacto directo con las instituciones (excluido el Consejo). Esto deja entrever la gran influencia que tienen los grupos de poder no formales en la elaboración de la legislación europea.
- El agregado de páginas de Internet que están a disposición del público. Con la evolución de las tecnologías, sobre todo a nivel particular, los ciudadanos han visto sus capacidades para acceder a un mundo de información nunca antes considerado. En

---

<sup>46</sup> Comisión Europea, [http://ec.europa.eu/yourvoice/index\\_es.htm](http://ec.europa.eu/yourvoice/index_es.htm), 12 de diciembre 2014

<sup>47</sup> BILBAO UBILLOS, J. M., «La iniciativa ciudadana», Cuadernos Europeos de Deusto, Núm. 46/2012, Bilbao, 2012, p. 54.

<sup>48</sup> BÁEZ, I., *op. cit.*

<sup>49</sup> Ombudsman europeo, <http://www.ombudsman.europa.eu/es/home.faces>, 23 de octubre 2012.

<sup>50</sup> Comisión Europea, <http://ec.europa.eu/transparencyregister/info/homePage.do?locale=es#es>, 24 de junio 2013.

consecuencia, se ha desarrollado una gran variedad de páginas de Internet destinadas al acceso del gran público a la legislación europea. Sobrepasando la unidireccionalidad de la administración primigenia donde el ciudadano era solo receptor de información, existe en la actualidad una retroalimentación de las propuestas, con preguntas y respuestas. Ese es el caso, por ejemplo, de la página de solución de problemas de la CE: SOLVIT, la cual analiza y da respuesta jurídico-administrativa a los obstáculos provocados por una administración pública de otro país de la UE que no aplica correctamente la normativa europea: [http://ec.europa.eu/solvit/site/index\\_es.htm](http://ec.europa.eu/solvit/site/index_es.htm)<sup>51</sup>. También hallamos otras páginas webs de ayuda como la ayuda al consumidor: [http://ec.europa.eu/consumers/ecc/services\\_en.htm](http://ec.europa.eu/consumers/ecc/services_en.htm)<sup>52</sup>, el portal europeo de ayuda a la movilidad laboral: <https://ec.europa.eu/eures/home.jsp?lang=es><sup>53</sup>, o la destacada «Tu voz en Europa»: [http://ec.europa.eu/yourvoice/index\\_es.htm](http://ec.europa.eu/yourvoice/index_es.htm)<sup>54</sup>, lugar donde el ciudadano puede discutir y ser escuchado por la administración comunitaria.

La práctica de estas experiencias participativas nos pueden llevar a entender mejor y aproximar los efectos reales de la ICE en el orden institucional<sup>55</sup>. En primer lugar, y de forma positiva, vale la pena destacar que si algo nos han enseñado estos proyectos consultivos, es que se puede llevar a cabo una participación ciudadana efectiva más allá de la rígida contribución quinquenal en las elecciones del PE. Pese a la dificultad práctica de la transnacionalidad que suponen los proyectos europeos, lo cierto es que los grupos de interés han llevado a cabo exitosas empresas de cooperación institucional. Un ejercicio que, sin embargo y como se comentaba anteriormente, se ha debido más a la acción de una minoría organizada por la consecución de un objetivo, que a una respuesta de movilización social.

En segundo lugar, los modelos de participación ciudadana han constituido hasta la fecha un éxito técnico notable. No solo desde el punto de vista organizativo, también desde el punto de vista de la calidad legislativa. La participación ciudadana ha supuesto una contribución y mejora en cuanto a la pluralidad y el contenido de las propuestas legislativas. Las aportaciones foráneas de ciudadanos preocupados y expertos han influido en las decisiones técnicas de las

---

<sup>51</sup> 17 de febrero 2014.

<sup>52</sup> 17 de febrero 2014.

<sup>53</sup> 17 de febrero 2014.

<sup>54</sup> 17 de febrero 2014.

<sup>55</sup> BOUSSAGUET, L., *op. cit.*, p. 13.

instituciones comunitarias incorporando algunas de las propuestas a la legislación<sup>56</sup>. De esta forma, se ha institucionalizado una serie de contactos con la sociedad civil: foros, reuniones, conferencias, contactos bilaterales, deviniendo eje importante en la estructura organizativa de la UE. Este recurso permanente de la CE a métodos de contactos directos con la ciudadanía se justifica por una doble necesidad<sup>57</sup>. Por una parte, por el objetivo de legitimarse a sí misma gracias a los contactos con la sociedad civil. Por otra parte, por los poderes crecientes de la CE y la imposibilidad de cubrir sus competencias desde un punto de vista económico. Esta externalización de sus servicios ha crecido en peso en los últimos años debido a los recortes presupuestarios a nivel europeo. El recurso a la asesoría externa en forma de consultoría, estudios, consejos, etc. ha devenido regular en el proceso legislativo de la CE. Naturalmente, la mayor parte de la asesoría no es neutral, sino que sirve a intereses de particulares por lo que la parcialidad de la información se pone en duda. En ocasiones, esto ha redundado en una influencia excesiva por parte de los grupos de presión e intereses privados que se aceleró en 1992 con la publicación de una Comunicación sobre «diálogo abierto y estructurado entre la Comisión y los grupos de interés especiales»<sup>58</sup> y que ha continuado a lo largo de la década de los noventa y los años 2000 con el Libro Blanco de la Buena Gobernanza.

Porque pese a las ventajas enunciadas, las experiencias positivas de la participación ciudadana directa son en realidad limitadas. Un análisis exhaustivo de la deja entrever algunos de los problemas que conlleva una participación a nivel europeo<sup>59</sup>:

1. La primera dificultad se refiere a la heterogeneidad tanto de la temática como del perfil de los participantes. Existe la duda de qué mueve el interés del ciudadano que toma parte en la legislación: ¿ es el interés propio o el interés colectivo? En general, cuando un ciudadano participa en la elaboración legislativa (en calidad de ciudadano o bien de experto) lo hace para defender un interés que en la mayoría de los casos, no represen-

<sup>56</sup> Opinión hallada a partir de la entrevista con funcionarios europeos y también a partir del artículo de BOUSSAGUET, L., *op. cit.*

<sup>57</sup> GREENWOOD, J., *Interest Representation in the European Union*, Palgrave Macmillan, 2a edición, Londres, 2007.

<sup>58</sup> BERNHAGEN, P. y ROSE, R., «European Interest Intermediation vs. Representation of European Citizens», University of Aberdeen, en: V Conferencia Paneuropea de Política de la UE, Portugal, 23-26 junio, 2010, p. 3.

Disponible en: <http://www.jhubc.it/ecpr-porto/virtualpaperroom/156.pdf>, 4 de febrero 2013.

<sup>59</sup> BOUSSAGUET, L., *op. cit.*, p. 14.

ta, ni respeta el interés general. Por otra parte, la temática no es homogénea, y en muchos casos las aportaciones legislativas no respetan el principio de unidad material.

2. La segunda dificultad es la imposibilidad de atribuir los intereses de una élite ciudadana a los intereses de la mayoría. Los estudios demuestran el carácter parcialmente representativo de estas experiencias generando en consecuencia legislación sesgada que no representa los intereses del ciudadano medio. Al tener dichas contribuciones una dimensión claramente elitista, no se pueden deducir intereses generales de su participación. Como dice Favell<sup>60</sup>: la mayoría de los participantes pertenecen a las categorías socioprofesionales superiores, con un diploma universitario. Lo que se denomina entonces «opinión pública» o la «voz del pueblo europeo» no sería más que la opinión de un sector restringido de la población.
3. La tercera dificultad tiene un carácter deontológico intrínseco a la democracia directa. La participación ciudadana individual en la vida política europea contraviene el principio de «un ciudadano, un voto». Esto conllevaría el riesgo de sobrerrepresentación de ciertos puntos de vista en detrimento de otros. Esto efectivamente, sucede, en relación a lo expuesto anteriormente: el resultado democrático que sale de las urnas puede ser objeto de distorsión si ciudadanos individuales pueden imponer sus intereses por encima de otros.
4. Una cuarta dificultad estriba en el idioma y por ende, en la diversidad cultural. La riqueza de un territorio multilingüe como lo es la UE es fuente de riqueza y de recurso, pero a nivel práctico, las diferentes cosmovisiones, perspectivas y tradiciones culturales ejercen como un obstáculo al debate europeo. De nuevo, una única visión terciaría a favor del inglés como lengua vehicular así como al sobrerrepresentación de la perspectiva anglófona en la política europea<sup>61</sup>. Este territorio políglota no puede estructurarse solo alrededor del inglés ya tendría un carácter poco inclusivo.
5. La dificultad de obtener la información y el coste de la participación política directa lleva a los ciudadanos a depositar su confianza a largo plazo. Solo una élite selecta tendría los me-

---

<sup>60</sup> BOUSSAGUET, L., *op. cit.*, p. 15.

<sup>61</sup> Esta perspectiva anglófona se ha filtrado ya en el acquis europeo. Se puede observar en la externalización de las agencias, en la contratación del personal europeo, en los procesos de selección de funcionarios (EPSO), etc.

dios para hacer ejercer su influencia mediante los grupos de interés. La participación ciudadana se convertiría así, como afirmado anteriormente, en corporativismo.

6. Finalmente, el carácter propio y exclusivo del conformar de la UE influye notablemente en el discurrir de esa participación ciudadana en la política europea. La UE es un sistema *sui generis*, en permanente cambio, en continua reforma institucional, en constante mutación constitucional. Este hecho que de por sí podría dejar puertas abiertas a los ciudadanos, es también una frontera para la articulación de la participación ciudadana porque dota de poca transparencia y seguridad jurídica al sistema participativo de la UE.

#### 4. PROBLEMAS DE LEGITIMIDAD Y PERCEPCIÓN

En estas páginas se ha sostenido y justificado con argumentos, por una parte y, en primer lugar, la imposibilidad de que la ICE adopte un papel relevante en el entramado legislativo y, por otra parte y en segundo lugar, que la ICE no serviría al ciudadano sino que sería un instrumento a disposición de los intereses corporativistas. Entonces, ¿qué significa la introducción de la ICE en el marco institucional de la UE? ¿Es útil la iniciativa popular europea o habría que eliminarla? BILBAO UBILLOS lo resume de la siguiente manera: el objetivo ha sido introducir un refuerzo a la democracia representativa *«que contribuya al objetivo de refrescar el circuito democrático, de oxigenar el sistema político y frenar el alarmante alejamiento de los ciudadanos»*<sup>62</sup>. Estas páginas sostienen su posición: la introducción de la ICE no va a suponer un cambio de modelo en el que la democracia directa prime sobre la representativa, como no lo ha supuesto ninguno de los otros instrumentos de participación directa que reconoce el marco normativo europeo. Así, la ICE no constituye una ruptura real del equilibrio de poder y se limita a abrir una vía de mejora más de la oxigenación institucional de la UE. Pese a estos efectos, su influencia es limitada: tras la euforia inicial de la ICE, su papel redentor va a tener un efecto temporal limitado. A diferencia de los autores anteriores<sup>63</sup>, concluimos en razón de lo expuesto que tras la novedad inicial, la ICE pasará

---

<sup>62</sup> BILBAO UBILLOS, J. M., *op. cit.*, pp. 55-56.

<sup>63</sup> Dichos autores, Bouza por ejemplo, ven en la ICE una regeneración no tanto a nivel institucional formal como una regeneración asociativa relativa a las organizaciones civiles que se constituyen en torno a los poderes legislativos de la Unión. En última instancia, esta renovación oxigenaría, como una externalidad positiva, el proceso legislativo de la UE.

a formar parte del conjunto de mecanismos de democracia directa a disposición del ciudadano que permanecen infrautilizados. En tal caso, las aspiraciones renovadoras del sistema que se le atribuyen, perderían consistencia.

Esto nos lleva a otra conclusión: si la ICE no sirve al ciudadano y su introducción reforzaría la endogamia asociativa en Bruselas, la creación de la ICE es una mera estrategia política: dotar a la UE de instrumentos que legitimen a ojos de los ciudadanos el proceso de toma de decisiones en Europa. Esto explicaría por qué, por ejemplo, se ha permitido la iniciativa legislativa ciudadana y no el referéndum. Porque el referéndum, como se ha podido comprobar en las consultas sobre las reformas de los Tratados, ha tenido un efecto contrario y ha contribuido a deslegitimar las decisiones de la Unión, abocando, en muchos casos<sup>64</sup>, al fracaso sus proyectos. Sí que existen en cambio, instrumentos de participación directa significativos a nivel cuantitativo, pero con efectos limitados: su efecto en el entramado institucional se ha hecho siempre sopesando el equilibrio de poderes y la supremacía de los tres actores de la legislación. Esto incluye a la ICE.

Las conclusiones de este estudio sobre corporativismo e infrautilización de los instrumentos participativos, en particular la ICE, se circunscriben en un marco mucho más general que engloba un problema de fondo: una profunda desafección del funcionamiento del sistema, y no del sistema en sí. Un problema que no se cierne solo sobre la UE, sino sobre las democracias occidentales en general. Ante el decaimiento intelectual sobre la adhesión al sistema, corrientes de pensamiento, partidos políticos nuevos y parte de la masa crítica han hallado en la democracia directa la solución a la regeneración democrática. El problema de este discurso es que, en su extremo, ha establecido una dicotomía entre «democracia mala» y «democracia buena» cuando la democracia es un término absoluto, sin apelativos. O hay democracia o no la hay<sup>65</sup>. *«Plantear una democracia como una alternativa a la otra es cuanto menos contraproducente y poco idóneo si uno atiende también a las críticas que aún hoy día se ciernen sobre ambos tipos de democracia (representativa y participativa); y las cuales descartan, por cierto, que la democracia directa sea la panacea»*<sup>66</sup>. La Unión, a la hora de legislar sobre la ICE, ha tenido muy en cuenta las flaquezas que de la participación directa se derivan: la democracia

<sup>64</sup> El «no» danés del Tratado de Maastricht en 1992, el «no» francés y holandés al Tratado por el que se establece una Constitución para Europa en 2004, el rechazo irlandés al Tratado de Lisboa en 2008, etc.

<sup>65</sup> BÁEZ, I., *op. cit.*

<sup>66</sup> BÁEZ, I., *op. cit.*

directa es un complemento a la democracia representativa. En la normativa comunitaria queda claro que la forma de democracia en la Unión es la democracia representativa directa (mediante las elecciones al PE) e indirecta (mediante la participación de los estados en el Consejo). Pero siempre representativa. El reconocimiento de la democracia directa en los Tratados suponen un espaldarazo a las nuevas corrientes aperturistas, pero no suponen un nuevo pilar en la forma de hacer legislación: los elementos positivos que aporta la democracia directa deben ser alentadores para oxigenar el sistema, pero en ningún caso sustituye el eje estructurador que supone la democracia representativa. Sin embargo, pese a la introducción de elementos regeneradores que otorgan al ciudadano la oportunidad de participar directamente en la legislación comunitaria, lo cierto es que se perpetúa la idea de que el orden constitucional comunitario no goza de una legitimidad popular que sostenga al sistema. En cambio, flota en Bruselas y en los Estados miembros la idea de que la UE se apoya en el interés de unas élites tecnocráticas que legislan de espaldas al pueblo y en beneficio propio. Esta última idea, acentuada por la grave crisis económica y las medidas de austeridad impuestas para los rescates de los últimos años.

La ICE surge como reacción mediante una estrategia legitimadora impulsada desde las élites para dar remedio al escepticismo de las bases. Es también reflejo de una presión social, pero sobre todo y ante todo es una respuesta política de las élites de Bruselas en busca del beneplácito del público, no al contrario. De ahí que la ICE se presentara como la solución al problema de legitimidad de la Unión<sup>67</sup>, obviando que ya existen otros mecanismos de participación directa que no han aportado legitimidad al sistema: la modificación del sistema electoral proporcional, la regulación de las reuniones entre grupos de interés y legisladores, el establecimiento de elecciones primarias, la existencia de listas abiertas en los diferentes ámbitos electorales, la limitación de los mandatos de los representantes y la rotación en los cargos representativos, foros consultivos, la introducción de contactos directos entre legisladores y votantes, el fomento de la participación ciudadana en la selección de los candidatos, la construcción de un verdadero sistema de rendimientode cuentas (*accountability*), la creación de una democracia de resultados, etc.

Esa renovación democrática impulsada desde arriba no ha afectado al *status quo* de la conservación y perpetuación del poder en Bru-

<sup>67</sup> Véanse las numerosas intervenciones de los diputados tanto en la comisión de Asuntos Constitucionales, como en la Comisión de Peticiones o en la sesión plenaria.

selas. Los ciudadanos desean hacer pagar por los errores y poder desplazar a aquellos que en el ejercicio de sus funciones no han resultado exitosos: eso también es democracia. En democracia, es fundamental que los ciudadanos se sientan con el poder no solo de influir en la legislación sino en la capacidad de elegir a sus gobernantes. Escoger a los líderes que deben gobernar una unidad política es la base de un sistema democrático: Y elegir significa también reemplazar y destituir cuando el susodicho no es digno de la confianza del elector, algo que no se da a nivel europeo<sup>68</sup>. La UE es un sistema que no rinde cuentas. Un lugar donde las élites políticas son escogidas por el voto popular, pero éste último es incapaz de reemplazar o castigar al ejecutor debido a una mala gestión del poder público. Porque el poder en Bruselas es burocrático y no político. Así, el ciudadano está legítimamente autorizado a preguntarse quién ha sido el responsable de llegar a esta crisis, de las decisiones poco adecuadas que se han adoptado o quién ha dimitido asumiendo responsabilidades políticas<sup>69</sup>, pero no puede hacer nada para reemplazar a los dirigentes (no todos ellos políticos). La ausencia de una responsabilidad política delimitada y visible en el ejercicio del poder así como el predominio de las lógicas nacionales por encima del interés común europeo contribuye acrecentar el escepticismo ciudadano en su apoyo a la UE y su identificación con el sistema<sup>70</sup>.

Parece claro entonces que la introducción de mecanismos de democracia directa tiene efectos limitados como revitalizador del sistema. La introducción de instrumentos participativos no pueden obviar la necesidad de reformas institucionales que afronten la falta de responsabilidad política y la ausencia de un control sobre el trabajo de las élites con. Si el ciudadano no cree hallarse con la potestad de reemplazar a sus líderes, destituirlos y reemplazarlo y elegirlos, el sentimiento de desafección no podrá contrarrestar otros cambios institucionales<sup>71</sup>. La UE adolece de la falta de una voluntad política decidida

---

<sup>68</sup> TORREBLANCA, J. I., «El desgobierno europeo», EL PAÍS, 23 de marzo 2013, disponible en: [http://internacional.elpais.com/internacional/2013/03/23/actualidad/1364054952\\_549074.html](http://internacional.elpais.com/internacional/2013/03/23/actualidad/1364054952_549074.html), 23 de marzo 2013.

<sup>69</sup> BÁEZ, I., *op. cit.*

<sup>70</sup> BÁEZ, I., *op. cit.*

<sup>71</sup> «Para mejorar la calidad de nuestra democracia y hacer frente a la desafección política, sin embargo, no hay bastante con cambiar la ley electoral y llevar a cabo determinadas reformas al sistema. Hace falta que nos fijemos también con las características de los procesos de elaboración de las políticas públicas. Los políticos, de una vez por todas, tendrían que entender que el voto de los ciudadanos no es un cheque en blanco. La democracia no se construye cada cuatro años, se tiene que construir cada día. Para hacerlo hacen falta nuevas maneras de hacer política, nuevos estilos y nuevos instrumentos que permitan canalizar las demandas y que potencien que los podede-

que quiera darle el carácter democrático a semejanza de los sistemas de los Estados miembros.

Dicho esto, tampoco de la ausencia de una *accountability* a nivel europeo puede concluirse que la UE no goce de legitimidad, sino que tiene una «doble legitimidad difusa»<sup>72</sup>. «Doble» porque proviene de las elecciones parlamentarias quinquenales (representatividad directa) y del Consejo (representatividad indirecta) cuyos gobiernos les representan indirectamente. Y «difusa» porque la fuente primigenia de legitimidad es difícil de determinar: la identificación de las responsabilidades es difícil de establecer debido a la complejidad institucional de la Unión y la pluralidad de los entes que gobiernan. Por lo tanto, la disminución de la percepción de su legitimidad viene marcada por las propiedades del ejercicio de su legitimidad. El problema no es la legitimidad entonces, sino la percepción de la misma.

La existencia de dicha legitimidad comporta una consecuencia: la introducción de la ICE no puede justificarse por la ausencia de legitimidad a nivel europeo si al mismo tiempo no se lleva a cabo una reforma institucional. En consecuencia, el estudio de la ICE debe necesariamente enmarcarse en el dilema de fondo: la falta de apoyo social a un proyecto europeo común, cuyas políticas, selladas en el consenso y en la lentitud de un cambio eterno, no acaban de ofrecer resultados visibles a los ciudadanos. Una ausencia de resultados que aumenta el descrédito en un contexto de crisis que acelera ese sentimiento. La introducción de elementos participativos como la ICE ha tenido el objetivo de modificar exógenamente la adhesión del individuo al sistema; sin haberlo, por el momento, conseguido.

Finalmente, un último apunte en cuanto a la relación entre la UE, la ICE y la legitimidad. La UE ha basado gran parte de su construcción en su producción; hasta el punto que ha sido llamada una democracia de resultados. Hasta que éstos han sido positivos, pocos han puesto en entredicho la dinámica europea. Pero cuando los resultados no han sido los esperados, estos ya no constituyen una razón explicativa *per se* y deben buscarse alternativas. En contra de algunas opiniones generadas y *grosso modo*, la UE debe reformar su anquilosado orden institucional para devenir una auténtica democracia representativa. Según mi parecer y de acuerdo a lo esgrimido en los párrafos anteriores, no es

---

res públicos no sólo gobiernen para el pueblo sino con el pueblo». MARC, P. PARÉS, M., PARÉS, M., «Más pluralidad e igualdad», *La Vanguardia*, <http://www.lavanguardia.com/opinion/temas-de-debate/20110612/54169365336/es-posible-otra-democracia.html?page=1#ixzz2JGi4HktN>, 28 de enero de 2013.

<sup>72</sup> BÁEZ, I., *op. cit.*

necesario que la UE introduzca cambios de calado constitucional mediante la reforma de los Tratados. Se puede pero no es fundamental. Lo que la necesita reformar es la percepción: lo importante no es lo que sea (una democracia representativa) sino lo que sus ciudadanos piensen de ella (tecnocracia elitista y alejada de sentir popular). Si el votante no ve el resultado de su voto materializado en políticas, si el ciudadano no percibe que las elecciones no solo sirven para reemplazar gobiernos, sino también para cambiar políticas<sup>73</sup>, la introducción de mecanismos participativos (como tal la ICE) no supondrán ninguna alteración en el orden institucional de la UE<sup>74</sup>.

En consecuencia de todo lo anterior, se deducen dos conclusiones. Por una parte, que la ICE no va a suponer el revolucionario institucional que se le atribuía y pasará a engrosar el listado de mecanismos participativos infrautilizados de los que dispone la Unión. En segundo lugar, fruto del desconocimiento anterior, la ICE devendrá un instrumento más al servicio de los grupos de interés que un mecanismo del que se vayan a servir los ciudadanos. La ICE ha nacido cadáver<sup>75</sup>.

## 5. CONCLUSIÓN

El objetivo inicial de este artículo era dilucidar el potencial que tenía la ICE como instrumento de participación directa capaz de trasladar las demandas ciudadanas a la agenda política de la Unión. La conclusión es que no ha sido capaz.

Por una parte, porque la ICE ha tenido escasa relevancia debido al desconocimiento de su existencia. Las trabas administrativas y los escollos normativos<sup>76</sup> que, sin ser demasiados, existen, no favorecen tampoco la extensión de su uso. Además, la reapreciación ciudadana por mecanismos participativos son contingentes, *ergo*, no garantizan su continuación: un contexto de crisis, un discurso político obsoleto y

---

<sup>73</sup> «Y en Europa las cosas no son mejor aún porque las elecciones europeas ni siquiera sirven para cambiar gobierno pues el Parlamento Europeo tiene un poder marginal y la Comisión Europea es muy débil y carece de autonomía política real». TORRE-BLANCA, J. I., «Una unión apolítica», EL PAÍS, 13 de diciembre 2012, disponible en: [http://internacional.elpais.com/internacional/2012/12/13/actualidad/1355419481\\_2034.html](http://internacional.elpais.com/internacional/2012/12/13/actualidad/1355419481_2034.html), 13 de diciembre 2013.

<sup>74</sup> «La soberanía, como el alma, ha abandonado el moribundo ámbito de la democracia nacional, pero no ha terminado de encontrar una democracia europea en la que instalarse», *Ibid.*

<sup>75</sup> BÁEZ LECHUGA, I., «La iniciativa ciudadana, nacida cadáver», Blog Politikon, disponible en: <http://politikon.es/2013/07/10/la-iniciativa-ciudadana-europea-nacida-cadaver/>, 10 de julio de 2013.

<sup>76</sup> BÁEZ, I., *op. cit.*

carente de liderazgo, un descontento generalizado por una situación de expolio del patrimonio público, unas disposiciones normativas desactualizadas, etc. En consecuencia, esto nos lleva a nuestra primera conclusión: la ICE ocupará el lugar de la invisibilidad política y el desprecio de la ciudadanía, arrinconada al espacio que quieran darle los grupos de presión y los medios de comunicación.

Por otra parte, y en segundo lugar, se llega a la segunda conclusión del estudio: la apropiación por parte de los grupos de interés de este instrumento. El corporativismo en el uso de estos instrumentos distorsionan el objetivo inicial para el que se creó la ICE. No es «para» los ciudadanos sino que «a través de ellos» consiguen los objetivos los grupos de interés. Esto conlleva un análisis además, ontológico porque se pasa del descriptivo al normativo. Ya no es solo afirmar que la ICE no representa los intereses ciudadanos sino que ésta representa aquéllos de un grupo organizado que no actúa como sociedad civil sino como grupo de interés. Al pasar del plano descriptivo al normativo se afirma en consecuencia que si la ICE debe servir a los intereses corporativistas en vez del interés ciudadano, fuere más aconsejable no habilitar la ICE. Curiosamente, el poco impacto que se prevé de la ICE debilita la afirmación anterior: si su uso no va a tener un impacto significativo en el orden institucional y en la determinación de la agenda, bien se puede continuar con su uso.

Más allá de los preceptos teóricos que se han recogido en este estudio, la experiencia empírica reforzará los postulados que aquí se exponen o bien los negará. La confluencia de algunos puntos positivos en la evolución de la ICE (características normativas, contexto histórico, movimientos sociales y demandas políticas) no pueden distorsionar las conclusiones que aquí se alcanzan. Así, la defensa que se ha hecho de la ICE como un instrumento directo capaz de influir y extender la participación democrática debe ser tomada con precaución. En mi opinión, la ICE cobrará cierta importancia y tendrá mayor visibilidad pública en aquellos campos en los que los medios de comunicación y los grupos de interés puedan sacar partido de la confrontación, más que de la creación de un auténtico debate europeo al servicio del ciudadano. Por lo demás, la falta de publicidad, la ausencia de recursos técnicos y financieros, la apropiación de su uso por parte de grupos de interés estratégicos o la carencia de una auténtica predisposición ciudadana impedirán no solo el uso de la ICE, sino también que ésta ejerza su objetivo ulterior.

Finalmente, las conclusiones de este estudio pueden enmarcarse en el proceso, no de construcción, sino de consolidación de un Derecho

constitucional europeo. Balaguer afirma que «*es necesario recuperar la totalidad de nuestra realidad constitucional mediante la construcción de una nueva disciplina, el Derecho Constitucional Europeo, que consiga desplazar en el plano europeo las concepciones todavía vigentes basadas en construcciones derivadas del Derecho Internacional Público y en el plano interno las doctrinas estatalistas fundamentadas en la soberanía del Estado nación.*»<sup>77</sup>. Este trabajo aspira a ser solo una mínima contribución a la construcción de esta disciplina que, en nuestra opinión, debiera consolidarse como una fuente propia de recurso jurídico y no la suma estamental de los derechos nacionales. Nuestra hipótesis viene a defender la ínfima influencia de la ICE sobre una estructura institucional que muestra su oposición al cambio y que lo resiste con sobrada destreza. Esta invariabilidad del sistema comunitario puede acabar pasándole factura, sino consigue adaptarse a las modificaciones para que hagan creer a los ciudadanos que el cambio, en el ordenamiento jurídico europeo, es posible: «*eppur, si muove*».

## BIBLIOGRAFÍA

- ARQUILLA, J. y RONFELDT, D. (2000). *Swarming & The future of Conflict*, Santa Mónica RAND,
- AZPITARTE SÁNCHEZ, M. «La autonomía del ordenamiento de las Unión y Derechos Fundamentales: ¿Presupuestos contradictorios? La Adhesión al Convenio Europeo de Derechos Humanos como respuesta», *Revista Española de Derecho Europeo*, núm. 48, octubre-diciembre 2013, p. 231.
- BÁEZ, I. (2016). Análisis jurídico político de la iniciativa ciudadana europea, *Boletín Oficial del Estado*.
- BALAGUER CALLEJÓN, F. «Derecho y justicia en el ordenamiento constitucional europeo», *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, año 8, núm. 16, julio-diciembre 2011, pp. 276.
- BERARDI, F. (2001). *Generación Post-alfa*, Tinta Limón, Buenos Aires.
- BERNHAGEN, P. y ROSE, R. «European Interest Intermediation vs. Representation of European Citizens», University of Aberdeen, en: V Conferencia Paneuropea de Política de la UE, Portugal, 23-26 junio, 2010, p.3.

---

<sup>77</sup> BALAGUER CALLEJÓN, F., «Derecho y justicia en el ordenamiento constitucional europeo», *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, año 8, núm. 16, julio-diciembre 2011, pp. 276.

- BILBAO UBILLOS, J. M. (2012). «La iniciativa ciudadana», Cuadernos Europeos de Deusto, Núm. 46/2012, Bilbao, p. 54.
- BOUSSAGUET, L. (2010). «A l'écoute des citoyens. Bilan des premières expériences participatives à l'échelle communautaire», Démocratie européenne en action, Notre Europe, Paris, p. 9.
- BOUZA, L. «La Iniciativa Ciudadana Europea, sociedad civil y la agenda europea», disponible en: [http://www.eldiario.es/agendapublica/proyecto-europeo/Iniciativa-Ciudadana-Europea-sociedad-europea\\_0\\_187931260.html](http://www.eldiario.es/agendapublica/proyecto-europeo/Iniciativa-Ciudadana-Europea-sociedad-europea_0_187931260.html), 1 de noviembre 2013.
- Comisión Europea. <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/finalised/answered>, 30 de noviembre 2015.
- [http://ec.europa.eu/yourvoice/index\\_es.htm](http://ec.europa.eu/yourvoice/index_es.htm), 12 de diciembre 2014.
- <http://ec.europa.eu/transparencyregister/info/homePage.do?locale=es#es>, 24 de junio 2013.
- DALTON, R. J. (1996). *Citizen Politics in Western Democracies: Public Opinion and Political Parties in the US, UK, Germany and France*, 2nd ed., Chatham House.
- ELÍAS MÉNDEZ, C. (2015). «El papel de las Instituciones europeas ante la crisis económica: Banco Central Europeo, Consejo Europeo, Consejo de la Unión Europea, Comisión Europea y Parlamento Europeo», en BALAGUER CALLEJÓN, F., AZPITARTE SÁNCHEZ, M., GUILLÉN LÓPEZ, E., SÁNCHEZ BARRILAO, J. F., (eds.), *The impact of the economic crisis on the EU Institutions and Member*, Thomson Reuters Aranzadi, Madrid, pp. 31-60.
- FREIXES, T. y POPTCHEVA, E. M. «Legislation and Civil Society: Popular Legislative Initiative and Legislative Transparency. A comparative study on legal situation in the 27 EU Member States and a forecast to the future development at EU level», Pliegos de Yuste, Núm. 9-10, 2009, disponible en: <http://www.pliegosdeyuste.eu/n9pliegos/pdfs/37.pdf>, 27 de noviembre de 2013
- GIDDENS, A. (1998). *The Third Way: The Renewal of Social Democracy*, Polity Press, p. 75.
- GLOGOWSKI, P., y MAURER, A. «The European Citizens' Initiative - Chances, Constraints and Limits», Political Science Series, Institut für Höhere Studien (IHS), Núm. 134, Viena, abril 2013.
- GÓMEZ SÁNCHEZ, Y. «La iniciativa ciudadana en la Unión Europea», Panorama Social, número 17, Primer semestre 2013, p. 63.

- GREENWOOD, J. (2007). *Interest Representation in the European Union*, Palgrave Macmillan, 2a edición, Londres.
- HÄFNER, G. «Taking the initiative», *The Parliament*, Num. de 16 de abril 2012.
- HANSEN, C. «What Could Real Democracy Look Like?», 29 de septiembre de 2013, disponible en: <http://roarmag.org/2013/08/real-direct-participatory-democracy/>, 7 de febrero 2014.
- HESSEL, S. (2010). *Indignez-vous!*, Indigène éditions, Montpellier, Hérault, Francia.
- KAUFMANN, B. (2010). *Manual de la Iniciativa Ciudadana Europea. Guía sobre la primera herramienta mundial de democracia directa transnacional*, Fundación Verde Europea e Initiative and Referendum Institute Europe, Bruselas. p. 21.
- The European Citizens' Initiative pocket Guide, Fundación Verde Europea e Initiative and Referendum Institute Europe, Bruselas, noviembre 2012, p.9.
- KOHLER-KOCH, B. «Civil society participation a democratic remedy in EU governance?», disponible en: <http://blogs.eui.eu/eudo-cafe/civil-society-participation-a-democratic-remedy-in-eu-governance.html>, 23 de enero 2014.
- LEGARD, S. «Popular Assemblies in Revolts and Revolutions», 8 de julio de 2011, disponible en: <http://new-compass.net/articles/popular-assemblies-revolts-and-revolutions>, 6 de febrero 2013.
- «Neoliberalism, Austerity and Participatory Democracy», 14 de septiembre de 2011, disponible en: <http://new-compass.net/articles/neoliberalism-austerity-and-participatory-democracy>, 6 de febrero de 2014.
- MARC, P. PARÉS, M., PARÉS, M. «Más pluralidad e igualdad», La Vanguardia, <http://www.lavanguardia.com/opinion/temas-de-debate/20110612/54169365336/es-posible-otra-democracia.html?page=1#ixzz2JGi4HktN>, 28 de enero de 2013.
- MISSÉ, A. «¿Cómo se mide la voluntad de Europa?», El PAÍS, 11 de enero de 2010, disponible en: [http://elpais.com/diario/2010/01/11/sociedad/1263164401\\_850215.html](http://elpais.com/diario/2010/01/11/sociedad/1263164401_850215.html), 25 de septiembre 2011.
- Ombudsman europeo, <http://www.ombudsman.europa.eu/es/home.faces>, 23 de octubre 2012.

- Parlamento Europeo. <http://www.results-elections2014.eu/en/election-results-2014.html>, 26 de mayo de 2014.
- TIBOR POLLINGER, Z. y MARXER, W. (ed.) (2007). *Direct Democracy in Europe, Developments and Prospects*, Verlag Für Sozialwissenschaften, Hessen, p. 31.
- SÁENZ ROYO, E. (2014). «¿Es adecuado el referéndum como forma de participación política? Las recientes demandas españolas de referéndums a la luz de la experiencia irlandesa», *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, Núm. 20, Granada, p. 24.
- TORREBLANCA, J. I. «El desgobierno europeo», *EL PAÍS*, 23 de marzo 2013, disponible en: [http://internacional.elpais.com/internacional/2013/03/23/actualidad/1364054952\\_549074.html](http://internacional.elpais.com/internacional/2013/03/23/actualidad/1364054952_549074.html), 23 de marzo 2013.
- «Una unión apolítica», *EL PAÍS*, 13 de diciembre 2012, disponible en: [http://internacional.elpais.com/internacional/2012/12/13/actualidad/1355419481\\_2034.html](http://internacional.elpais.com/internacional/2012/12/13/actualidad/1355419481_2034.html), 13 de diciembre 2013.
- VIEJO VIÑAS, R. (2012). «Indignación. Política de movimientos, nueva ola de movilizaciones y crisis de representación», pp. 123-156, en; RIVAS PRATS, F., DE LOS ÁNGELES MASCOTT SÁNCHEZ, M., y ARELLANO TREJO, E. (coords.), *La actuación del legislativo en los tiempos de crisis*, CESOP, México.
- WETZEL, E. (2008). *Der politische Einfluss der Wirtschaftslobbyisten in der Europäischen Union*, VDM Verlag Dr. Müller.

