

INICIATIVA LEGISLATIVA POPULAR: ESTUDIO COMPARATIVO DE LA SITUACIÓN LEGAL EN LOS ESTADOS MIEMBROS DE LA UNIÓN EUROPEA Y PREVISIÓN DE SU FUTURO DESARROLLO A NIVEL DE LA UE*

TERESA FREIXES Y EVA-MARIA POPTCHEVA

I. ESTUDIO COMPARATIVO DE LA SITUACIÓN LEGAL
EN LOS ESTADOS MIEMBROS DE LA UNIÓN EUROPEA
Y PREVISIÓN DE SU FUTURO DESARROLLO A NIVEL
DE LA UE

I. Introducción: antecedentes de la Iniciativa Legislativa Popular

El debate en torno a las relaciones entre la sociedad civil y los Parlamentos está en el núcleo del establecimiento de nuevas instancias de participación en la mayor parte de los Estados actuales. La participación de la sociedad civil en el procedimiento legislativo es un importante objetivo que debe ser alcanzado en los próximos años.

Este debate no es nuevo en la ciencia política y la teoría jurídica europea. Ya en la antigua Grecia las asambleas de ciudadanos ocupaban un importante papel de cara a la adopción de decisiones. Pero fue sobre todo a partir de las discusiones que tuvieron lugar en la elaboración de las Constituciones, como la americana de 1787¹ o las francesas² del período revolucionario 1788-91³, cuando la participación de la ciudadanía en el proceso legislativo fue abordada en toda su extensión.

Concretamente, en aquellos momentos, la discusión se centraba en la diferencia entre democracia representativa y democracia directa. La democracia representativa supone la elección de representantes a los cuales se les delegaba el poder de decisión (por otorgación de un mandato). Este mandato puede ser imperativo, en el caso en que los ciudadanos puedan orientar la decisión que el representante debía tomar, o bien, si una vez elegido, el representante puede decidir libremente, se trata entonces de un mandato representativo. Esta segunda idea fue la que finalmente terminó por imponerse y la que ha sido adoptada hoy en día por prácticamente todos los países

europes, dando lugar a que la voluntad de los representantes constituya la máxima autoridad.

A pesar de no haber sido consolidada como forma general para la toma de decisiones, el principio de la democracia directa, mediante la cual los ciudadanos podían decidir en asamblea o en votaciones directas, sí que se mantuvo en algunos lugares como por ejemplo en Suiza (en concreto en los cantones suizos)⁴. Otra forma de participación directa que existe en muchos Estados es el referéndum, o consulta a la población, que puede tener un carácter o bien vinculante o bien exclusivamente consultivo. En el caso del referéndum vinculante, los gobiernos se ven obligados a adoptar la decisión que resulte del referéndum, mientras que en un referéndum consultivo, el resultado puede servir como orientación pero sin llegar a tener carácter de obligación⁵.

La relación entre el Parlamento y la sociedad civil ha ganado fuerza en los últimos años dentro del contexto de la Unión Europea, especialmente a través de las consultas a la sociedad civil que el Parlamento Europeo organizó de cara a la elaboración del texto de la Constitución Europea, y que ha dado finalmente lugar al nacimiento del Tratado de Lisboa (actualmente en curso de ratificación por los Estados Miembros)⁶.

II. Iniciativa Legislativa Popular en los Estados Miembros de la Unión Europea

Puesto que este instrumento de participación no es idéntico en todos los Estados europeos, resulta conveniente en primer lugar distinguir los diferentes tipos de iniciativa legislativa. Cada uno de dichos Estados tiene en cuenta su propia tradición jurídica, proyectándose ello en la organización de su procedimiento legislativo y, por consiguiente, en la regulación de la Iniciativa Legislativa Popular.

1. Tipos de Iniciativa Legislativa Popular

a) Tipos genéricos

El análisis de la legislación de la Iniciativa Legislativa Popular de los Estados Miembros de la UE permite diferenciar entre dos tipos genéricos de Iniciativa Legislativa Popular:

- Iniciativa Popular con el objeto de adoptar una ley por parte del poder legislativo (Parlamento) (**Iniciativa Popular Legislativa en el *stricto sensu***).
- Iniciativa Popular con el objeto de proponer una ley para su posible adopción por los ciudadanos dentro del contexto de un referéndum (**Referéndum de propuesta legislativa**)⁷.

b) Tipos especiales

Adicionalmente a los dos tipos genéricos de Iniciativa Legislativa Popular antes mencionados, existen otros tipos especiales como son por ejemplo:

- La Iniciativa Popular para la modificación de la Constitución por medio de una Iniciativa Legislativa Popular o Referéndum de propuesta legislativa.

Se trata de una iniciativa legislativa muy especial, ya que incide en el poder constituyente. Mediante esta forma de Iniciativa Legislativa Popular se puede por tanto solicitar la modificación de la Constitución política de un país, siendo por ello un mecanismo permitido en muy pocos países⁸.

- La Iniciativa Popular para proponer un asunto (no necesariamente una proposición de ley) al Parlamento para su consideración.

En este caso, se trata de una forma de participación en la toma de decisiones políticas, dirigida a impulsar que el Parlamento haga una declaración, consulte algún asunto al Gobierno, etc.⁹.

- Existe también una forma negativa del Referéndum de propuesta legislativa, el Referéndum Derogatorio, que consiste en un referéndum iniciado por los ciudadanos para proceder a la derogación de determinadas leyes¹⁰.

2. Estados Miembros en los que se dispone de Iniciativa Legislativa Popular

Aproximadamente la mitad de los 27 Estados Miembros de la UE proveen en sus Constituciones o Reglamentos de Procedimiento de sus Parlamentos uno o más de los tipos de Iniciativa Legislativa Popular antes mencionados. Éstos son: Austria, Alemania (únicamente a nivel de los *Länder*), Hungría (Iniciativa de Referéndum e Iniciativa Popular para su consideración en el Parlamento), Italia,

Letonia, Lituania, Polonia, Portugal, Rumania, Eslovaquia (únicamente Iniciativa de Referéndum), Eslovenia, España, Holanda y el Reino Unido.

3. Requisitos comunes para la Iniciativa Legislativa Popular de los Estados Miembros de la UE

A pesar de que la Iniciativa Legislativa Popular presente algunas diferencias en su implementación en cada uno de los Estados Miembros, el concepto general es común para todos ellos. La mayor parte de los requerimientos a tener en cuenta a la hora de iniciar un procedimiento de este tipo son los mismos para todos los Estados Miembros que disponen de ese tipo de iniciativa legislativa específica.

a) Titulares

Perteneciendo el derecho de presentar una Iniciativa Legislativa Popular de forma genérica a los ciudadanos del Estado correspondiente, se plantea la cuestión de qué personas poseen la autorización de presentar una iniciativa de este tipo. Absolutamente todos los Estados Miembros establecen en sus respectivas regulaciones que los iniciadores deben ser ciudadanos con derecho a voto en las elecciones al Parlamento. El trasfondo de este requisito es la necesidad de asegurar una cierta coherencia legislativa, estando los iniciadores legislativos habituales, Gobierno y Parlamento, legitimados democráticamente a través del voto de los ciudadanos. Esos mismos ciudadanos, que eligen sus representantes en el Parlamento y de forma indirecta también el Gobierno, están autorizados en algunos casos a «recuperar» su voluntad política en la forma del derecho de iniciativa legislativa. De esta forma se consigue que las iniciativas legislativas tengan siempre su origen en el electorado, ya sea de forma directa (Iniciativa Legislativa Popular) o indirecta (iniciativa legislativa de Gobierno o Parlamento).

La regulación de la Iniciativa Legislativa Popular a nivel regional representa una excepción a este principio. A modo de ejemplo, en la Comunidad Autónoma de Cataluña, en España, los ciudadanos españoles, los ciudadanos comunitarios y los no pertenecientes a la UE con residencia legal en España están autorizados a presentar una proposición de ley a la Mesa del Parlamento Catalán¹¹.

b) Número de firmas requeridas

El segundo de los requisitos comunes para una Iniciativa Legislativa Popular es la recolección de un determinado número de firmas que apoyen la iniciativa.

En este sentido es de especial importancia prestar atención a la relación existente entre el número de firmas

necesario y la población de los diferentes Estados Miembros:

Estado Miembro	Población	Firmas requeridas
 Austria	8.316.487	100.000-1,20% de la población
 Alemania		
Baden-Württemberg	10.738.753	1/6 (16,66%) del electorado
Bavaria	12.488.392	1/10 (10%) del electorado
Nordrhein-Westfalen	18.028.745	8% del electorado
 Hungría	10.066.158	Iniciativa Popular Nacional: 50.000-0,49% de la población Iniciativa Referéndum: 200.000-1,98% de la población
 Italia	59.131.287	PLI: 50.000-0,084% de la población Anulación de Iniciativa Referéndum: 500.000-0,84% de la población
 Letonia	2.281.305	1/10 (10%) del electorado
 Lituania	3.373.991	50.000-1,48% de la población
 Polonia	38.116.486	100.000-0,26% de la población
 Portugal	10.599.095	35.000-0,33% de la población
 Rumania	21.565.119	100.000-0,46% de la población
 Eslovaquia	5.396.168	Iniciativa Referéndum: 350.000-6,48% de la población
 Eslovenia	2.013.597	PLI: 5.000-0,24% de la población Iniciativa Referéndum: 40.000-1,98% de la población Iniciativa para rectificación de la Constitución: 30.000-1,48% de la población
 España	45.116.894	500.000-1,10% de la población
 Holanda	16.372.715	40.000-0,24% de la población
 Reino Unido	60.587.300	No se requieren firmas

Fuente: elaboración propia.

Resulta especialmente interesante constatar las diferencias entre los porcentajes de firmas requeridos en cada uno de los Estados europeos. En este sentido, un alto porcentaje representa un cierto obstáculo para el ejercicio de la Iniciativa Legislativa Popular. Un porcentaje requerido reducido, por el contrario, favorece el que este tipo de iniciativas puedan tener lugar. En este sentido destacan como países en los que se requieren menos firmas Eslovenia, Polonia o Portugal, mientras que Austria, España o Lituania son los países que requieren un mayor porcentaje de firmas.

El Reino Unido presenta la única excepción real en la importancia de la recogida de firmas para el procedimiento de Iniciativa Legislativa Popular, otorgando incluso el derecho de promoción de una proposición de ley a una única persona.

Rumania presenta también una particularidad en lo referente a las firmas, estableciendo una condición adicional

consistente por un lado en que los 100.000 ciudadanos que ejerzan su derecho a la iniciativa deben pertenecer a al menos un cuarto de las comarcas del país, proviniendo un mínimo de 5.000 firmas apoyando la iniciativa de cada una de estas comarcas o del Municipio de Bucarest¹².

Por otra parte, resulta lógico que en la iniciativa para el referéndum el número de firmas requerido sea mayor, especialmente si se trata de la adopción de leyes referendadas o de la realización de un referéndum cuyo objetivo es la derogación de una ley. Asimismo, también se puede constatar que la Iniciativa Legislativa Popular para reformar la Constitución requiere un elevado número de firmas en aquellos Estados que permiten este tipo de iniciativa, como es el caso de Eslovenia.

Pero no es éste el único obstáculo que tienen que superar quienes promueven una Iniciativa Legislativa Popular.

c) Forma de la Proposición de Ley

El siguiente de los requerimientos consiste en que la propuesta realizada por los ciudadanos debe ser realizada en forma de una proposición de ley (incluyendo artículos, etc.) y debe incluir una justificación de los motivos para la proposición de ley. Es, pues, un trabajo preciso, que precisa de conocimientos jurídicos y de una cierta experiencia o técnica legislativa¹³.

d) Ámbito de competencia

Adicionalmente, la propuesta debe estar referida a un asunto cuya competencia (territorial) corresponda al Parlamento. Este requisito tiene una especial importancia en el caso de Estados Compuestos, como por ejemplo Alemania o España, así como para Estados que poseen Asambleas Regionales con competencias legislativas. En estos casos (que son propios de los Estados federales o regionales), las personas que promuevan una Iniciativa Legislativa Popular deben estar seguras de que su presentación tiene lugar en el nivel parlamentario competente, que pueden ser o bien el Parlamento nacional o el Parlamento regional¹⁴.

e) Representación

Debido a la imposibilidad de informar individualmente a todos los iniciadores de una Iniciativa Popular Legislativa durante el procedimiento, se requiere la designación de representantes. En los casos de España y Portugal, dicha representación es llevada a cabo respectivamente por una denominada Comisión Promotora¹⁵, y una Comisión Representativa¹⁶.

Esta Comisión Promotora será pues la encargada de coordinar todo el procedimiento, desde la elaboración del texto hasta la recogida de firmas. La Comisión Promotora también puede realizar la defensa de su propuesta ante el respectivo Parlamento.

4. Materias excluidas

Muchos de los Estados consideran que determinadas materias no pueden ser objeto de Iniciativa Legislativa Popular, debiendo quedar reservadas únicamente a la iniciativa del Gobierno o del Parlamento.

De este modo, en la gran mayoría de los casos, asuntos relacionados con impuestos, presupuestos estatales, relaciones internacionales, amnistías y perdones, etc., no pueden ser objeto de una Iniciativa Popular al Parlamento. Las materias reservadas a una categoría especial de normas (las leyes orgánicas, por ejemplo) también se encuentran excluidas del Procedimiento de Iniciativa Legislativa Popular.

Algunos de los Estados Miembros excluyen además del derecho a la Iniciativa Legislativa Popular algunos otros asuntos como por ejemplo:

En España, la implementación de los Derechos Fundamentales es objeto de una Ley Orgánica y no puede ser objeto de una Iniciativa Legislativa Popular¹⁷. Las reformas de la Constitución se encuentran también excluidas del ámbito de las Iniciativas Legislativas Populares.

En los Länder alemanes las remuneraciones de los funcionarios de la administración pública no pueden ser objeto de Iniciativas Legislativas Populares¹⁸.

En Portugal una Iniciativa Legislativa Popular no puede tener como objeto la modificación de la Constitución¹⁹.

5. Procedimientos diferentes

Cabe destacar que algunos de los Estados Miembros establecen procedimientos especiales para la realización de Iniciativas Legislativas Populares propuestas, diferentes de los procedimientos habituales para iniciativas legislativas provenientes tanto del Gobierno como del Parlamento.

a) Tratamiento preferencial

En Austria, las Iniciativas Legislativas Populares reciben un tratamiento preferente: a la hora de definir la agenda del Consejo Nacional (Parlamento de Austria), las Iniciativas Populares tienen prioridad con relación al resto de los asuntos²⁰.

b) Límites de tiempo

La mayor parte de las disposiciones referentes a Iniciativas Legislativas Populares estipulan los límites temporales para el procedimiento correspondiente. Cabe distinguir entre límites temporales que afectan al procedimiento parlamentario, y aquellos que se refieren a la recogida de las firmas necesarias.

a.a) En lo referente al procedimiento parlamentario

En lo referente a las limitaciones temporales del procedimiento parlamentario se observa que, por ejemplo en **Austria**, la deliberación preliminar de una Iniciativa Legislativa Popular debe comenzar dentro del plazo de un mes a partir de su presentación a la comisión parlamentaria competente. En todo caso, un informe debe ser entregado por esta comisión al Consejo Nacional en un plazo máximo de otros 4 meses²¹.

En Lituania una proposición de ley de los ciudadanos debe ser presentada al Pleno a más tardar una semana después de haber sido registrada en una sesión del Parlamento. En el caso de que hubiera sido registrada entre 2 sesiones parlamentarias, dicha presentación debe tener lugar durante la reunión inicial de la siguiente sesión²².

En Bavaria (Alemania), solicitudes legalmente válidas para un referéndum (Referéndum de propuesta legislativa) deben ser tratadas por el Parlamento en un plazo máximo de 3 meses desde su presentación, y el correspondiente referéndum debe ser convocado en un plazo máximo adicional de 3 meses²³.

En España el Consejo del Congreso de los Diputados debe decidir acerca de la admisibilidad de la iniciativa en un plazo de 15 días²⁴.

a.b) En lo referente a la recogida de firmas

En lo que se refiere a la recogida de firmas, cabe destacar que en España los iniciadores deben recoger las firmas necesarias en un plazo de 9 meses desde la notificación de la admisión de la proposición a la Comisión Promotora por parte de la Junta Electoral Central²⁵.

c) Consideración preliminar de la iniciativa

Otro tipo de procedimiento especial que afecta a la Iniciativa Legislativa Popular es la consideración preliminar de la iniciativa.

En el Land Nordrhein-Westfalen, en (Alemania), el Gobierno del *Land* es quien decide acerca de la admisibilidad de la iniciativa²⁶.

En Rumania, previo a la entrega de la Propuesta Legislativa Popular a los diputados y a la notificación a la comisión parlamentaria competente, el presidente del Congreso de los Diputados debe llamar al Tribunal Constitucional para que éste compruebe que los términos constitucionales acerca del derecho a la Iniciativa Legislativa Popular han sido observados²⁷.

En España, antes de iniciar la recogida de firmas, la Comisión Promotora debe presentar la propuesta de ley previa presentación ante la Mesa del Congreso de los Diputados para su consideración²⁸.

Adicionalmente, el Congreso de los Diputados debe proceder a la votación acerca de tomar o no en consideración la proposición de ley de que se trate. En el caso afirmativo, la Mesa de la Cámara acordará su envío a la comisión parlamentaria competente²⁹.

6. Carácter vinculante

Otra importante cuestión es si el texto que ha sido preparado por quienes promuevan la Iniciativa Legislativa Popular es o no vinculante para el Parlamento. En dependencia de los distintos países, el texto puede ser más o menos modificado o incluso rechazado.

Una Iniciativa Legislativa Popular posee carácter vinculante en dos casos:

- ▶ Si el Legislador no está autorizado a modificar o rechazar en total la versión original de la proposición de ley popular, o
- ▶ Si el Legislador no puede modificar la versión original de la proposición de ley popular, siendo necesaria en caso de modificación la realización de un referéndum popular acerca de la adopción de la ley.

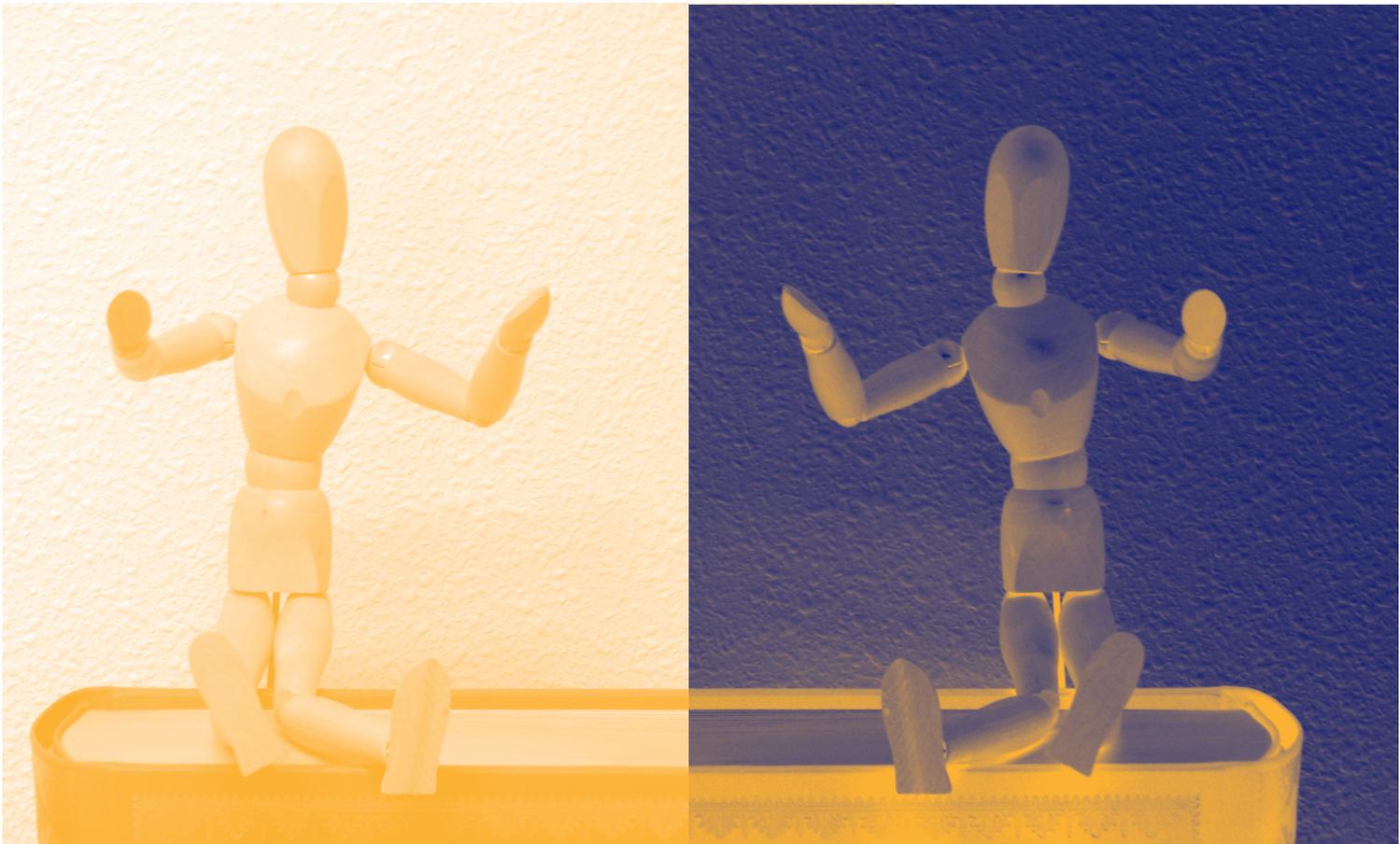
El carácter vinculante de esta iniciativa es determinante para que la ley que derive de ella responda a los deseos de quienes la han promovido. Por el contrario, de no ser así puede suceder que una iniciativa legislativa acabe siendo una ley contraria a los deseos de sus promotores.

- a) La Iniciativa Legislativa Popular no es vinculante para el Parlamento por ejemplo en Austria, España y Hungría. Como consecuencia de ello, el Parlamento, en el trámite legislativo, mediante la aprobación de enmiendas, puede modificar lo que pretendían quienes promovieron la ley.
- b) Por el contrario, la Iniciativa Legislativa Popular tiene carácter vinculante en el sentido en que la propuesta de ley debe ser sometida a referéndum en el caso de que el Parlamento rechace la propuesta o bien la adopte con modificaciones, en los casos de Alemania (*Länder*)³⁰ y Letonia³¹.
- c) Como regla general, el resultado de un referéndum realizado con resultado positivo es vinculante para el Legislador.

7. Efectividad de la Iniciativa Legislativa Popular: leyes que han sido resultado de una Iniciativa Legislativa Popular

Un número muy reducido de proposiciones de ley han sido adoptadas como consecuencia de una Iniciativa Legislativa Popular.

En Austria, las experiencias con la Iniciativa Legislativa Popular (*Volksbegehren*) son diversas. Hay algunos efectos indirectos como establecimientos de agendas, movilizaciones e influencia en debates públicos. Pero únicamente 6 de 29 casos (hasta el 2002) han terminado con



la aceptación total o parcial de la iniciativa popular por parte del Parlamento. Cabe destacar que incluso iniciativas de ciudadanos que contaban con un gran número de firmas de apoyo fueron completamente ignoradas por el Parlamento³².

Italia posee mucha experiencia con su derecho de iniciativa ciudadana, la cual debe ser firmada por 50.000 ciudadanos para su aprobación. Sin embargo, y al igual que en el caso de Austria, los obstáculos institucionales juegan un papel decisivo en lo concerniente al éxito final de las iniciativas. Entre el 1948 y el 2005, un total de 213 iniciativas ciudadanas fueron propuestas, pero únicamente 29 de ellas tuvieron éxito y terminaron constituyéndose en Ley³³.

En España, donde las barreras son mucho mayores (firma de 500.000 ciudadanos como requisito) la situación es similar: desde la entrada en vigor de la Constitución española en 1979, 5 de un total de 32 iniciativas propuestas obtuvieron el apoyo suficiente para poder ser objeto de un debate parlamentario, y únicamente una Ley, referente a la Propiedad Horizontal³⁴, ha sido adoptada en base a una iniciativa popular.

En Polonia también se observan resultados similares. En este país los iniciadores deben recoger 100.000 firmas en apoyo de la propuesta. Entre 1999, momento de adopción del derecho de iniciativa legislativa ciudadana, y hasta el 2005, un total de 55 proposiciones de ley fueron propuestas al Parlamento (*Sejm*) por los ciudadanos. A modo de comparación, un total de 1910 iniciativas fueron propuestas al *Sejm* en el mismo período. Únicamente 6 de las 55 proposiciones de ley cumplieron con todos los requisitos formales desde el principio, en 49 casos el Presidente del *Sejm* decidió devolver las propuestas para la corrección de los defectos de forma. Sin embargo, finalmente 7 de las propuestas terminaron convirtiéndose en leyes³⁵.

El limitado rango de asuntos que han podido ser resueltos por medio de una iniciativa, así como el papel determinante que juega la legislatura en el resultado final de la iniciativa, son dos de los principales factores que han contribuido a la obstaculización del éxito de las iniciativas ciudadanas.

8. Particularidades de alguno de los Estados Miembros de la ue

A continuación se resaltarán algunas particularidades en la situación legal de los Estados Miembros de la UE en lo concerniente a la Iniciativa Legislativa Popular.

Lituania

Un tipo especial de Iniciativa Legislativa Popular en Lituania es la Iniciativa para la Reforma Constitucional. La recogida de las firmas de al menos 300.000 ciudadanos con derecho a voto es necesaria para iniciar el procedimiento.

La Iniciativa para la Reforma Constitucional en Lituania no es aplicable en los casos en que la Constitución prevé una modificación únicamente a través de un referéndum³⁶.

Italia

En Italia, un referéndum iniciado por los ciudadanos para la derogación de una ley está previsto según el artículo 75 de la Constitución Italiana. De acuerdo con este artículo, cuando es solicitado por 500.000 votantes, un referéndum popular decide acerca de la derogación total o parcial de una ley o cualquier otro acto con valor legal. Estos referéndums no están autorizados para leyes relativas a impuestos o a los presupuestos, a amnistías, perdones o ratificación de tratados internacionales. El referéndum se considera aceptado si una mayoría de los electores han participado, y si la propuesta ha recibido una mayoría de votos válidos. No obstante, muchos analistas están en contra de esta clase de iniciativa, porque consideran que las campañas que se realizan para estar a favor o en contra son populistas o demagógicas.

España

Resulta interesante destacar también que únicamente la Constitución Española establece una compensación de los costes resultantes de la propuesta de una Iniciativa Legislativa Popular. El Estado debe compensar a la Comisión Promotora los costes relacionados con la difusión de la propuesta de ley y la recogida de firmas con una cantidad limitada a 300.000 € como máximo³⁷.

Reino Unido

A diferencia del resto de los países, en el Reino Unido organizaciones como empresas privadas o las autoridades locales, así como personas individuales tienen derecho de promover una proposición de ley (*Private Bill*) que les proporcione poderes por encima o en conflicto con la ley general. Las proposiciones de ley pueden modificar la ley únicamente en lo referente a su aplicación a individuos u organizaciones específicos y no al público en general. Grupos o individuos potencialmente afectados por dichos cambios pueden hacer una solicitud al Parlamento en contra de la proposición y presentar sus objeciones a las comisiones parlamentarias de parlamentarios y Lords.

Private Bills pueden iniciarse en cualquiera de las dos Cámaras del Parlamento inglés (*House of Commons* y *House of Lords*). Las etapas formales de los *Private Bills* son básicamente las mismas que para el resto de iniciativas legislativas.

El Parlamento requiere que los *Private Bills* sean publicados por medio de anuncios en los periódicos, boletines oficiales de las áreas locales, y que se notifiquen de

forma escrita a todas las partes interesadas. Las personas afectadas directamente por una *Private Bill*, como por ejemplo los residentes de una zona próxima a un propuesto emplazamiento para un cementerio, deben ser también informadas³⁸.

Este caso, el británico, es el que de hecho favorece más la Iniciativa Legislativa Popular. Sin duda el carácter del sistema inglés ha contribuido a la consolidación de esta clase de instituciones jurídicas.

III. Democracia participativa a nivel de la Unión Europea

Actualmente en la Unión Europea no existe el derecho de Iniciativa Ciudadana, aunque sí un derecho de petición. La Iniciativa Ciudadana sí que está prevista en el Tratado de Lisboa, pero no está aún en vigor al no haberse completado todavía el proceso de ratificación de dicho Tratado por parte de los Estados. No obstante, los Tratados actualmente en vigor regulan el llamado derecho de petición, que es otro de los instrumentos de relación entre el Parlamento Europeo y los ciudadanos.

A continuación se examinará primero el Derecho de Petición, por estar vigente en la actualidad y, posteriormente, y para terminar, las previsiones del Tratado de Lisboa.

1. Derecho de Petición

a) El Derecho de Petición dentro del marco legal de la UE

A pesar de la ausencia de cualquier referencia a ello en los Tratados constitutivos, la presentación de peticiones a la Asamblea y su correspondiente análisis fueron previstos ya dentro del Reglamento de la Asamblea Común de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (ECSC) en 1952-1953, y por tanto también en los de su sucesor a partir del 1958: la Asamblea Europea Parlamentaria.

El derecho a presentar una petición al Parlamento Europeo fue introducido en el Tratado mediante el Tratado de Maastricht de 1992³⁹.

b) Contenido del Derecho de Petición

El artículo 194 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea afirma:

Cualquier ciudadano de la Unión, así como cualquier persona física o jurídica que resida o tenga su domicilio social en un Estado miembro, tendrá derecho a presentar al Parlamento Europeo, individualmente o asociado con otros ciudadanos o personas, una petición sobre un asunto propio de los ámbitos de actuación de la Comunidad que le afecte directamente.

c) Procedimiento

El Presidente del Parlamento Europeo remitirá las peticiones inscritas en el registro del Parlamento a la comisión competente (normalmente la Comisión de Peticiones), que determinará si inciden en el ámbito de actividades de la Unión Europea⁴⁰. Dicha comisión puede decidir acerca de la realización de un informe o bien adoptar cualquier otra decisión que considere adecuada a la petición que hubiera sido declarada admisible⁴¹. El Presidente debe informar a los peticionarios acerca de la decisión adoptada, así como de los motivos que han fundamentado dicha decisión⁴². Algunas peticiones son anunciadas directamente ante el Pleno⁴³.

d) Efectos de la petición

A pesar de que las recomendaciones de la comisión no supongan obligación legal directa para las partes afectadas, dichas peticiones pueden resultar muy valiosas como medidas de presión sobre los afectados. En gran medida gracias a los vínculos que la comisión parlamentaria tiene con otras instituciones Europeas, como la Comisión Europea o las autoridades nacionales, una petición puede conseguir llamar la atención de dichas instituciones sobre el problema subyacente del asunto peticionado.

La comisión puede recomendar a la Comisión Europea la iniciación del procedimiento de infracción contra el Estado Miembro por la no implementación o la implementación incorrecta de derecho comunitario, pudiendo ello resultar en la modificación de la legislación nacional. No obstante, la comisión no tiene competencia para invalidar las decisiones adoptadas por las autoridades competentes de los Estados Miembros o para iniciar procedimientos de infracción en contra de Estados Miembros.

2. El Tratado de Lisboa: iniciativa ciudadana europea

a) Historia de la Iniciativa Ciudadana Europea (ICE)

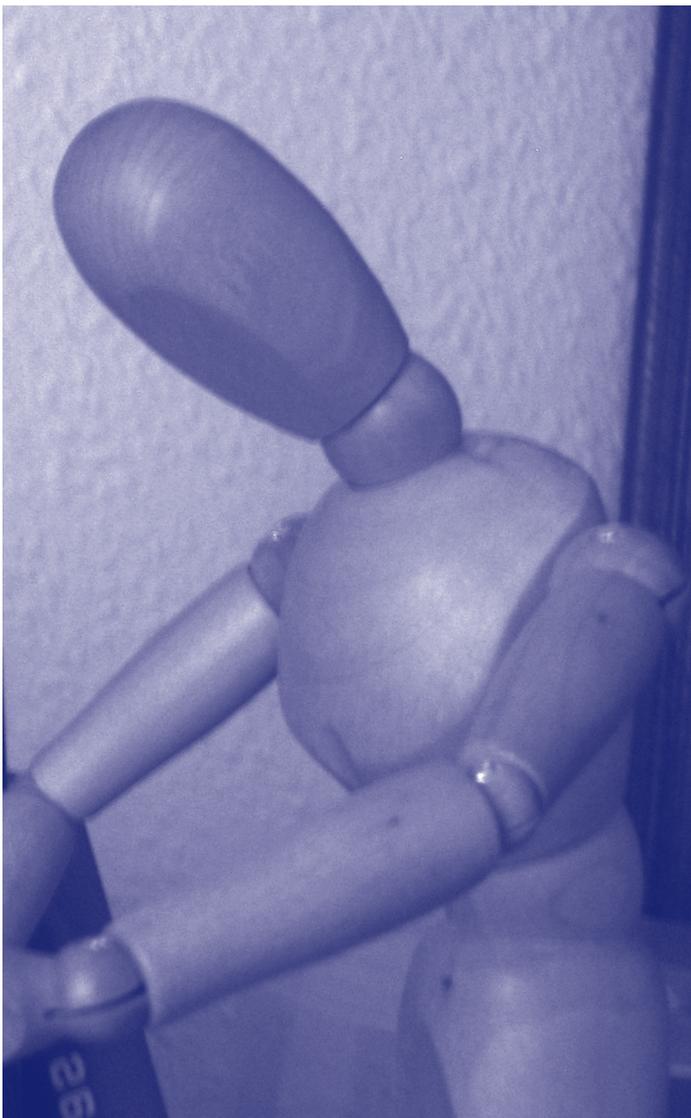
La idea de proporcionar a los ciudadanos Europeos derechos de Iniciativa no es nueva. El Parlamento Europeo había propuesto ya en 1988 y en 1993 la introducción de esta herramienta. Algunos años más tarde, en la Conferencia Intergubernamental de Ámsterdam, los por aquel entonces Ministros de Asuntos Exteriores Wolfgang Schüssel (Austria) y Lamberto Dini (Italia) propusieron el derecho de solicitud al Parlamento Europeo, pero la Conferencia rechazó la aceptación de dicha propuesta.

Organizaciones no gubernamentales y sociedades civiles han venido solicitando instrumentos de democracia directa durante al menos 15 años.

El primer avance real para la ICP se produjo finalmente en junio de 2003, cuando la Convención para el futuro de Europa decidió incluirlo de forma inesperada en el Tratado sobre la Constitución Europea (Artículo 47.4). No obstante, y debido a los resultados negativos de los referéndums en Francia y Holanda, el proceso de ratificación del Tratado Constitucional hubo de ser interrumpido y con ello la implementación de la ICP.

El Tratado de Lisboa, concebido para reemplazar el Tratado sobre la Constitución Europea, fue firmado por los jefes de Gobierno o Estado de los 27 Estados Miembros en Lisboa el 13 de diciembre de 2007, y con él se abren de nuevo las puertas a la posibilidad de que los ciudadanos europeos puedan presentar propuestas directas a la Comisión Europea.

A pesar de su ratificación por parte de 24 de los 27 Estados Miembros de la UE, la entrada en vigor del Tratado de Lisboa (prevista inicialmente para enero de 2007) continúa abierta al haber rechazado los votantes irlandeses su ratificación en un referéndum realizado el 12 de junio de 2008 puesto que, según las reglas en vigor en la UE, el Tratado no puede entrar en vigor en el caso de que alguno de los 27 Estados rechace su ratificación.



b) Contenido de la Iniciativa Ciudadana Europea según el Tratado de Lisboa

El artículo 11 párrafo 4 del Tratado de la Unión Europea (versión según el Tratado de Lisboa) establece lo siguiente:

Un grupo de al menos un millón de ciudadanos de la Unión, que sean nacionales de un número significativo de Estados miembros, podrá tomar la iniciativa de invitar a la Comisión Europea, en el marco de sus atribuciones, a que presente una propuesta adecuada sobre cuestiones que estos ciudadanos estimen que requieren un acto jurídico de la Unión para los fines de la aplicación de los Tratados. Los procedimientos y las condiciones preceptivos para la presentación de una iniciativa de este tipo se fijarán de conformidad con el párrafo primero del artículo 24 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

La inclusión del fragmento «en el marco de sus atribuciones» debe enfatizar que una ICP es únicamente posible en asuntos en los cuales la Comisión posee el derecho de iniciativa. El número de Estados Miembros significativo debe ser establecido mediante normativa europea.

El texto del Art. 11.4 no precisa hasta qué punto la ICP debería tener un carácter vinculante para la Comisión Europea. Sin duda, una vinculación tanto del Parlamento como del Consejo resulta imposible debido a que la Comisión es el receptor único de las Iniciativas Ciudadanas y una obligación tan extensa estaría en contra del monopolio de iniciativa legislativa atribuido a la Comisión.

Ahora bien, si la Comisión Europea no estuviera obligada a presentar la propuesta legislativa objeto de la ICP al Consejo y al Parlamento Europeo, eso supondría un derroche de los recursos ciudadanos, dado que hasta ahora no está previsto introducir una regulación similar a la española estableciendo la consideración preliminar del objeto de la iniciativa para evitar tener que recoger 1.000.000 de firmas para una iniciativa sin probabilidades de éxito. Por eso, parte de la doctrina legal considera que sería deseable una actuación de la Comisión limitada a examinar la admisibilidad de la ICP; se trataría de establecer una obligación a la Comisión restringida a verificar hasta qué punto las condiciones formales (número de firmas, número de países involucrados, etc.) han sido observadas, así como la no existencia de conflicto con ninguna otra normativa europea⁴⁴.

De seguirse este criterio, una vez confirmada la admisibilidad de la Iniciativa Ciudadana Popular, la Comisión debería quedar obligada a presentar la propuesta legislativa. Sin embargo, según el texto del artículo 11.4 TUE (versión Tratado de Lisboa) la ICP no tiene un carácter vinculante para la Comisión acerca del contenido de la propuesta legislativa, puesto que la Comisión está invitada a presentar una «propuesta adecuada», lo que la autoriza a modificar el contenido de la propuesta popular. De esta manera la ICP tendría un carácter vinculante para

la Comisión Europea en lo que se refiere a la obligación de considerar la propuesta popular y tomar alguna actuación legislativa, de tal modo que la Comisión estaría vinculada a presentarla pero no quedaría vinculada al contenido de tal propuesta legislativa.

No obstante, cabe destacar también que, en el caso de que el Parlamento y el Consejo decidieran no actuar, no existiría entonces posibilidad alguna para la realización de un referéndum para la aprobación de la ICP, tal y como ocurre por ejemplo en los *Länder* alemanes. La ICP quedaría, en este supuesto, totalmente paralizada.

En resumen, la Iniciativa Ciudadana prevista en el Tratado de Lisboa podría constituir un instrumento participativo importante. Pero su eficacia depende de cómo se desarrolle su ejecución, una vez que el Tratado de Lisboa entre en vigor.

BIBLIOGRAFÍA

- CUESTA, Víctor, «The Future of the European Citizen Initiative», en KAUFMANN, LAMASSOURE y MEYER (eds.), *Transnational Democracy in the Making*, Initiative & Referendum Institute Europe, 2003, p. 74.
- EFLER, Michael, «European Citizens' Initiative, Legal options for implementation below the constitutional level», en *Democracy International*, December 2006 (<http://www.democracy-international.org/fileadmin/di/pdf/papers/2006-12-eci-study.pdf>).
- LUHMAN, Niklas, «Participación y legitimación: ideas y experiencias», FREIXES, T. (coord.), *La participación*. Barcelona: Promociones Publicaciones Universitarias, 1986.
- REHMET, Frank, «Volkspetitionen-Praxis und Wirkungen. Das Beispiel der unverbindlichen Volksbegehren "in Österreich"», en *Mehr Demokratie e.V., Diskussionspapiere und Untersuchungen*, n.º 16, 14.11.2003 (<http://democracy-international.org/fileadmin/di/pdf/papers/md-volkspetitionen-austria.pdf>).
- RYTEL, Anna, «The Popular Initiative in Poland», en *Mehr Demokratie e.V., Democracy International de 2006*, p. 6 (<http://www.democracy-international.org/fileadmin/di/pdf/papers/di-initiative-poland.pdf>).
- SÁNCHEZ FERRIZ, R. y GARCÍA SORIANO, M. V., *Suiza. Sistema político y Constitución*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2002.
- VANZETTA, Alexa, «Non-binding citizen and regional initiatives in Italy from 1948 to 2005», en *Mehr Demokratie e.V., Democracy International de 2006* (<http://www.democracy-international.org/fileadmin/di/pdf/papers/2006-12-04-VI-Italy.pdf>).

NOTAS

* Este trabajo se enmarca en el proyecto de investigación I+D+I «Constitucionalismo multinivel y relaciones entre parlamentos: parlamento europeo, parlamentos nacionales y parlamentos regionales con competencias legislativas» (DER2008-05738-C03-03), en el capítulo relativo a la iniciativa legislativa.

¹ El Tribunal Supremo Federal ha afirmado la constitucionalidad de las consultas directas (referéndum) a la población en el marco de los Estados, no en el ámbito federal. *Pacific States Tel. and Te. Co C. Oregon* (223 U.S. 118, 1912). En el ámbito federal se ha impuesto la democracia representativa.

² El art. 6 de la Declaración francesa de 1789 dispone que, dado que «la ley es la expresión de la voluntad general», «Todos los ciudadanos tienen el derecho de participar personalmente, o mediante sus re-

presentantes, a su formación». Por otra parte, la Constitución de 1793, siguiendo la idea de Rousseau, atribuyó una gran importancia a la democracia directa y ella misma fue adoptada en un referéndum (aunque nunca llegó a ser aplicada).

³ La idea tradicional de la participación como organización del poder (propia del primer liberalismo) se ha visto complementada a partir de la concepción de la participación como instrumento de legitimidad (N. LUHMAN, 1985, pp. 11-21).

⁴ Sobre la democracia directa en los cantones véase: R. SÁNCHEZ FERRIZ y M. V. GARCÍA SORIANO, *Suiza. Sistema político y Constitución*, 2002, pp. 82-98.

⁵ En España, el Gobierno puede someter a referéndum consultivo «las decisiones políticas de especial trascendencia» (art. 92 de la Constitución española). El resultado no es vinculante para el Gobierno. Por el contrario, los referéndums para aprobar reformas en la Constitución o en los Estatutos de Autonomía sí que resultan vinculantes.

⁶ La Convención para el futuro de Europa realizó dos audiencias a la sociedad civil mientras preparaba el texto de la Constitución Europea; en ellas más de un centenar de organizaciones europeas expresaron sus opiniones sobre el proyecto de Constitución. También se formó una Convención de los jóvenes para impulsar la participación de éstos en la elaboración de la Constitución. Muchos documentos sobre este proceso se encuentran en la página web de la Convención: <http://european-convention.eu.int/bienvenue.asp?lang=EN&Content>.

⁷ El derecho de proponer un referéndum nacional está previsto en Hungría (Art. 28/C de la Constitución húngara dispone que «Un referéndum nacional puede ser convocado con el objeto de llegar a una decisión o para expresar una opinión. Al menos 200.000 electores son necesarios para solicitar un referéndum nacional»); Portugal (Art. 115 de la Constitución Portuguesa y Art. 16 de la Ley Orgánica sobre el Régimen del Referéndum, número 15-A/98 de 3 de Abril: «Un referéndum debe ser convocado como consecuencia de la iniciativa de al menos 75.000 ciudadanos que han presentado una solicitud correspondiente ante el Parlamento»); Eslovaquia (Art. 95.1 de la Constitución Eslovaca: «El referéndum se convoca por el Presidente de la República si así se ha solicitado por al menos 350.000 ciudadanos»); Eslovenia (Art. 90.2 de la Constitución dispone que el Parlamento Nacional debe convocar un referéndum legislativo si así se ha solicitado por al menos 40.000 electores).

⁸ Previsto sólo en Lituania (Iniciativa para la modificación de la Constitución, Art. 169 I del Reglamento del *Seimas* [Parlamento de Lituania]) y Eslovenia (Art. 168.1 de la Constitución).

⁹ Hungría (Art. 28/D de la Constitución: «El objeto de la iniciativa popular nacional es obligar al Parlamento que ponga un objeto determinado en su orden del día siendo este sujeto de la competencia del Parlamento. El Parlamento debe deliberar el objeto definido por la iniciativa popular nacional»); *Land Nordrhein Westfalen* (Alemania) (Art. 67a. 1 de la Constitución del *Land*: «Iniciativas populares pueden ser dirigidas a presentar un objeto para su consideración por el Parlamento»); Francia (en marzo de 2003, una iniciativa limitada y local se introdujo en la Constitución Francesa en el marco de las leyes de descentralización [Art. 72-1, *référéndum d'initiative locale*]. Esta iniciativa permite solo la proposición de un objeto para el orden del día de la asamblea local [*collectivité territoriale*]. La asamblea local entonces debe tomar la decisión si el objeto debe ser sometido o no a un referéndum popular).

¹⁰ Previsto sólo en Italia (Art. 75 de la Constitución Italiana: «Si así se ha solicitado por 500.000 electores o cinco consejos regionales, un referéndum popular debe decidir sobre la derogación total o parcial de una ley o de otro acto con valor legal»).

¹¹ Art. 62.1 del Estatuto de Autonomía de Cataluña (2006) y Art. 2.2 b), c) de la Ley 1/2006, de 16 de febrero, de la Iniciativa Legislativa

Popular en Cataluña: «2. Están legitimadas para ejercer la Iniciativa Legislativa Popular, además de las personas a que se refiere el apartado 1, las personas que no están privadas de los derechos políticos, son mayores de dieciséis años, están debidamente inscritas como domiciliadas en el padrón de algún municipio de Cataluña y cumplen uno de los siguientes requisitos:

- a) Tener la nacionalidad española.
- b) Ser ciudadanos de los Estados miembros de la Unión Europea salvo el Estado español o ciudadanos de Islandia, Lichtenstein, Noruega o Suiza.
- c) Residir legalmente en España, de acuerdo con la normativa en materia de extranjería».

¹² Art. 74.1 de la Constitución Rumana: «Al menos 100.000 ciudadanos con derecho a votar tienen el derecho de presentar una Iniciativa Legislativa Popular. Los ciudadanos que ejercen este derecho deben pertenecer a al menos un cuarto de las comarcas del país, proviniendo un mínimo de 5.000 firmas apoyando la iniciativa de cada una de estas comarcas o del Municipio de Bucarest».

¹³ Estas exigencias técnicas también dificultan la presentación de la Iniciativa Legislativa Popular por parte de los particulares, puesto que tienen que contactar (y a veces contratar) a expertos que dominen la técnica legislativa en el correspondiente Parlamento. De otro modo, si el texto que se presenta, no cumple con los requisitos formales o contiene regulaciones contrarias a la Constitución, los órganos correspondientes de las cámaras rechazan de plano la iniciativa.

¹⁴ El reparto de competencias, en los Estados federales o regionales, cuando además de las cámaras generales existen cámaras territoriales (en los Länder, en las regiones, etc.), es muy difícil de interpretar. Sin embargo, ello es absolutamente necesario para poder presentar una propuesta legislativa, puesto que hay que hacerlo ante la cámara que tenga la competencia. Para ello, a veces no basta con seguir lo que disponga la Constitución sino que hay que tener también en cuenta cómo la ha interpretado el correspondiente Tribunal Constitucional. Todo ello hace todavía más difícil la presentación de la Iniciativa Legislativa Popular en estos Estados.

¹⁵ Artículo 3.2 c) de la Ley Orgánica 3/1984 de 26 de marzo, Reguladora de la Iniciativa Legislativa Popular dispone que el proyecto tiene que ir acompañado de la lista de las personas que forman la Comisión Promotora. En el caso español, la ley no establece cuántas personas deben formarle.

¹⁶ Artículo 7.1 de la Ley 17/2003 de 4 de junio sobre la Iniciativa Legislativa Popular (Portugal): «Los iniciadores deben designar una comisión representativa de al menos 5 y al máximo 10 personas».

¹⁷ Artículo 2 núm. 1 de la Ley Orgánica 3/1984, de 26 de marzo, Reguladora de la Iniciativa Legislativa Popular y Artículo 81.1 de la Constitución Española.

¹⁸ Artículo 6.4 de la Constitución del Land Baden-Württemberg; Artículo 68.1 de la Constitución del Land Nordrhein Westfalen.

¹⁹ Artículo 3 de la Ley Orgánica sobre el Régimen del Referendum N.º 15-A/98 de 3 de abril.

²⁰ Artículo 24.1 del Reglamento del Consejo Nacional: «A la hora de definir la agenda del Consejo Nacional (Parlamento de Austria), las Iniciativas Populares tienen prioridad con relación al resto de los asuntos».

²¹ Art. 24.2 del Reglamento del Consejo Nacional de Austria.

²² Artículo 142 del Reglamento del Seimas: «A draft law presented by citizens must be submitted at a Seimas sitting no later than one week following registration thereof during a session of the Seimas and, if registered between Seimas sessions, during the initial sitting of the other session».

²³ Artículo 74.5 de la Constitución de Bavaria: «Legal valid petitions for a referendum shall be processed by the people's representatives within three months of their being submitted and shall be laid before the people for decision within a further three months. These time limits shall be prolonged by the dissolution of the Landtag».

²⁴ Artículo 5 I de la Ley Orgánica 3/1984 de 26 de marzo, Reguladora de la Iniciativa Legislativa Popular dispone que la Mesa del Congreso de los Diputados examinará la documentación remitida y se pronunciará en el plazo de 15 días sobre su admisibilidad.

²⁵ Artículo 7.3 de la Ley Orgánica 3/1984 de 26 de marzo, Reguladora de la Iniciativa Legislativa Popular dispone que el procedimiento de recogida de firmas deberá finalizar con la entrega a las Juntas Electorales Provinciales de las firmas recogidas, en el plazo de seis meses a contar desde la notificación de la Junta Electoral Central autorizando su recogida. Este plazo podrá ser prorrogado por tres meses cuando concurra causa mayor apreciada por la Mesa del Congreso. Si el plazo se agota sin que hayan entregado las firmas, la iniciativa caducará.

²⁶ Artículo 68.1 de la Constitución del Land Nordrhein-Westfalen.

²⁷ Artículo 86.3 del Reglamento del Congreso de los Diputados de Rumania.

²⁸ Artículo 4 de la Ley Orgánica 3/1984 de 26 de marzo, Reguladora de la Iniciativa Legislativa Popular.

²⁹ Artículo 126.5 del Reglamento del Congreso de los Diputados. A partir de este momento, el procedimiento que se sigue es el mismo que para el resto de proyectos o proposiciones de ley.

³⁰ Por ejemplo, Land Baden-Württemberg (Art. 60.1 de la Constitución del Land), Land Nordrhein-Westfalen (Art. 68.2 de la Constitución del Land).

³¹ Art. 78 de la Constitución de Letonia.

³² Frank REHMET, «Volkspetitionen-Praxis und Wirkungen. Das Beispiel der unverbindlichen» «Volksbegehren in Österreich», en *Mehr Demokratie e.V., Diskussionspapiere und Untersuchungen*, n.º 16, 14.11.2003 (<http://democracy-international.org/fileadmin/di/pdf/papers/md-volkspetitionen-austria.pdf>).

³³ Alexa VANZETTA, «Non-binding citizen and regional initiatives in Italy from 1948 to 2005», en *Mehr DEMOKRATIE e.V., Democracy International de 2006*, p. 19 (<http://www.democracy-international.org/fileadmin/di/pdf/papers/2006-12-04-VI-Italy.pdf>).

³⁴ Víctor CUESTA, «The Future the European Citizen Initiative», en KAUFMANN, LAMASSOURE y MEYER (eds.), *Transnational Democracy in the Making, Initiative & Referendum Institute Europe*, 2003, p. 74.

³⁵ Anna RYTEL, «The Popular Initiative in Poland», en *Mehr Demokratie e.V., Democracy International de 2006*, p. 6 (<http://www.democracy-international.org/fileadmin/di/pdf/papers/di-initiative-poland.pdf>).

³⁶ Artículo 147 de la Constitución de Lituania y artículo 169 del Reglamento del Congreso de los Diputados de Lituania.

³⁷ Artículo 15 de la Ley Orgánica 3/1984, de 26 de marzo, Reguladora de la Iniciativa Legislativa Popular.

³⁸ [Http://www.parliament.uk/about/how/laws/private.cfm](http://www.parliament.uk/about/how/laws/private.cfm).

³⁹ Artículo 21 y Artículo 194 del Tratado sobre la Comunidad Europea, y Artículo 107(c) del Tratado de la Comunidad Europea de Energía Atómica (Euratom).

⁴⁰ Artículo 191 del Reglamento del Parlamento Europeo.

⁴¹ Artículo 192 del Reglamento del Parlamento Europeo.

⁴² Artículo 192.7 del Reglamento del Parlamento Europeo.

⁴³ Artículo 193.1 del Reglamento del Parlamento Europeo.

⁴⁴ Michael EFLER, «European Citizens' Initiative, Legal options for implementation below the constitutional level», en *Democracy International*, December 2006 (<http://www.democracy-international.org/fileadmin/di/pdf/papers/2006-12-eci-study.pdf>), p. 8.