

REFLEXIONES SOBRE LA PARTICIPACIÓN EN EL ÁMBITO EUROPEO, ESPECIAL REFERENCIA A LA INICIATIVA CIUDADANA EUROPEA¹

*Considerations about participation in the european level, special mention to the
european citizen's initiative*

POR: DRª. MARTA OLLER RUBERT

*Profesora titular doctora de Derecho Administrativo
Universitat Jaume I (Castellón)*

oller@uji.es

ORCID:<https://orcid.org/0000-0002-8682-0784>

RESUMEN: La participación de los ciudadanos en la toma de decisiones se ha convertido en los sistemas democráticos actuales en una exigencia para dar legitimidad a la toma de decisiones. Sin embargo, no son fáciles los cauces que habilitan esa intervención del público y que permiten complementar los planteamientos de una democracia representativa con una democracia participativa. En el caso de la Unión europea este objetivo participativo si bien cuenta con herramientas, como la Iniciativa Ciudadana Europea (ICE), plantea especiales dificultades debido a la desafección existente de la ciudadanía hacia la Unión Europea. Con todo, la regulación de la ICE se ha mejorado recientemente y es una realidad que se avanza, lentamente, en la movilización ciudadana y con ello en una mayor influencia sobre las políticas de la Unión europea.

PALABRAS CLAVE: participación; democracia; ciudadanía europea; iniciativa.

ABSTRACT: The participation of citizens in decision-making has become a requirement in current democratic systems to give legitimacy to decision-making. However, the channels that enable this public intervention and that allow complementing the approaches of a representative democracy with a participatory democracy are not easy. In the case of the European Union, this participatory objective, although it has tools, such as the European Citizens' Initiative (ECI), poses special difficulties due to the existing disaffection of citizens towards the European Union. However, the regulation of the ECI has recently been improved and it is a reality that progress is slowly being made in citizen mobilization and with it a greater influence on the policies of the European Union.

KEYWORDS: participation; democracy; european citizenship; initiative.

SUMARIO: I.- INTRODUCCIÓN. II.- SOBRE LA PARTICIPACIÓN EN EL ÁMBITO EUROPEO. MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN: 1.- EL ESTATUS DE “CIUDADANOS DE LA UNIÓN”. 2.- INICIATIVA CIUDADANA EUROPEA. A). Carácter no vinculante de la ICE. B). Ámbito subjetivo. C). Ámbito objetivo de la ICE. D). La garantía de la participación,

¹ * Recibido: 1 de diciembre de 2022.

Aceptado para publicación: 16 de diciembre de 2022.

a través del procedimiento. III.- OTRAS FORMAS DE PARTICIPACIÓN. IV. - CONCLUSIONES.V.- BIBLIOGRAFÍA.

I.- INTRODUCCIÓN

Las transformaciones sociales, económicas y políticas producidas a partir de los años setenta del siglo pasado y recientemente la crisis global sanitaria producida por el virus COVID-19 han afectado a las formas de elaborar las políticas públicas y a las funciones que tradicionalmente se le vienen asignando a los poderes públicos y ello en el tema que interesa y ocupa estas reflexiones, se traduce en la necesidad de articular procedimientos que permitan la negociación y la coordinación tanto entre los poderes públicos, como entre los actores públicos y privados, todo ello bajo el concepto de “gobernanza”, sinónimo del buen hacer de las políticas públicas y consecuencia de la creciente conciencia social por los temas públicos, que hace necesario proveer de mecanismos de participación a favor de los ciudadanos tanto para manifestar su preocupación e interés por determinados temas, como para participar en otros aquellos en los que la iniciativa surge de los poderes públicos². Sin embargo, la naturaleza multinivel del sistema institucional europeo plantea dificultades propias en relación con la participación.

Estas ideas están necesariamente vinculadas al principio democrático³, principio que, a nuestro juicio, ha sido entendido paradójicamente por los políticos –nacionales y europeos- en sentido restrictivo, en la medida en que los sistemas políticos actuales parecen restringir esa participación del ciudadano en la toma de decisiones públicas, bajo el escudo de las llamadas democracias representativas⁴, que dejan exclusivamente en manos de unos representantes elegidos cada cuatro años la toma de decisiones, y eso no es suficiente cuando el paradigma actual pasa por la idea de una democracia participativa⁵. A ello debe sumarse la situación de crisis financiera que desde el año 2007-2008 azota el panorama internacional, y que se ha intensificado tras la pandemia de la COVID-19, con una especial manifestación a nivel europeo, en donde la brecha entre gobernantes y ciudadanos es evidente⁶, mostrando una clara desconfianza de la sociedad

² Sobre el significado de gobernanza, AA. VV. *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, A.Cerrillo i Martínez (coord.), Estudios Goberna, 2005, *in totum*.

³ GARCÍA MACHO, R. “Article 11.Participatory Democracy” en *The Treaty on European Union . A Commentary*. Springer, 2013, pág.452.

⁴ CODINA GARCÍA-ANDRADE, X. “Estado democrático, participación ciudadana y control de la Administración” en *Por el Derecho y la Libertad. Libro Homenaje a Juan Alfonso Santamaria Pastor*. Soriano García, E (dir), Vol.I. Iustel, 2014, pág.114. CARMONA GARIAS, S. *Democracia y Gobierno Abierto. Una nueva cultura administrativa*, Mc Graw Hill, 2019, págs. 13 y ss.

⁵ Modelos que, como señala B. PÉREZ DE LAS HERAS, no son excluyentes, sino complementarios, aunque bien es cierto que predomina el modelo de democracia representativa, sobre la democracia participativa y así ocurre también a nivel europeo, vid. “DE LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA A LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA: APORTACIONES DEL TRATADO DE LISBOA” en *Revista de Derecho de la Unión Europea*, núm.18, 2010, pág.14.

⁶ PORRAS RAMÍREZ J. “Los límites a la transparencia, el menguado alcance del derecho a los ciudadanos a acceder a la información en poder de las “instituciones europeas” en *UNED. Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 33, 2014, págs. 283-304.

con la gestión política y pública y que, además, ha servido de amparo a los gestores públicos para priorizar la toma de decisiones unilaterales⁷.

Las consecuencias las hemos visto a nivel nacional en España, pero también, con otros tintes, en el ámbito europeo -en el que van a centrarse estas reflexiones- en que se observan unas carencias significativas, pues se habla del déficit democrático de la Unión Europea⁸, como sinónimo de esa desafección que los ciudadanos muestran hacia los asuntos europeos, asuntos que ven lejanos, avalado por la crisis de los partidos políticos y por el surgimiento de nuevos movimientos sociales reaccionarios frente a los sistemas de finales del siglo XX, así como por la radicalización de posturas ideológicas.

Se plantean así claramente nuevos retos en la gestión democrática de los asuntos públicos europeos, puesto que una participación real garantiza la calidad y la eficacia de las políticas públicas, tal y como se desprende del Libro Blanco de la Gobernanza (2001⁹), que también advertía sobre la desafección de los ciudadanos en las políticas e instituciones europeas y animaba a fomentar la conexión de los ciudadanos con los asuntos públicos.

En estas reflexiones iniciales, no obstante, debemos destacar que la tardía inclusión de iniciativas reales en la Unión Europea se debe, a su vez, al hecho de que las preocupaciones y el origen de la Unión eran de tipo económico. Una vez alcanzada esta unión económica, el interés devino otro, la unión política y por tanto el impulso del principio democrático que ya se venía recogiendo, pero sin instrumentos reales que permitieran no solo una democracia representativa, necesaria de otro lado, sino también una democracia participativa y directa¹⁰.

⁷ BAEZ LECHUGA, I. “Disfunciones de la democracia directa en la Unión Europea: Corporativismo y ausencia de ciudadanía. El caso particular de la iniciativa ciudadana europea” en *Revista de Derecho UNED*, num.18, 2016, pág. 153.

⁸ Como señala SUÁREZ ANTÓN, O: “Así se pone de relieve, por ejemplo, en sondeos de opinión como el Eurobarómetro, que refleja cómo la confianza de la UE se redujo casi a la mitad durante la última década (pasó del 57% de septiembre de 2007 hasta el 31% de 2012-2014, y actualmente ronda el 35%); o en el creciente abstencionismo electoral, pues la participación en las elecciones al Parlamento Europeo desciende desde el 63% de 1979 hasta el 42,6% de 2014”, vid. “Auge y declive de la iniciativa ciudadana europea: ¿guardar las apariencias o garantizar la participación?” en *Revista española de Derecho europeo*, núm.69, 2019.

⁹ Comunicación de la Comisión, de 25 de julio de 2001, «La gobernanza europea - Un Libro Blanco» [COM (2001) 428 final - Diario Oficial C 287 de 12.10.2001].

¹⁰ Así lo reconocía el Comité Económico y Social Europeo (2010) diciendo: “la iniciativa ciudadana no solo representa un elemento innovador y transnacional de democracia directa sino también un medio de comunicación esencial para vivificar el debate político europeo”, Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la “propuesta de reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo regulador de la iniciativa ciudadana” COM (2010) 119 final. 2010/0074 (COD). Apartado 3.1.1.

I. Báez Lechuga destaca también al ICE como mecanismo de participación directa, si bien la autora se muestra también crítica en cuanto a su utilidad real, en tanto que, con ella, efectivamente, no se asegura es menor desafección ciudadana de los asuntos europeos, que es una realidad en el ámbito europeo, vid. “Disfunciones de la democracia directa en la Unión Europea: Corporativismo y ausencia de ciudadanía. El caso particular de la iniciativa ciudadana europea” cit, pág. 154.

II.- SOBRE LA PARTICIPACIÓN EN EL ÁMBITO EUROPEO. MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN

En cuanto a los diversos mecanismos de participación a nivel europeo es necesaria una breve referencia al anclaje de estos, en especial de la Iniciativa Ciudadana Europea (en adelante ICE). Y para ello hay que remontarse al año 1992 cuando, con el Tratado de Maastricht, el nacimiento de la Unión Europea planteó –como decíamos anteriormente– ya no solo una unión económica, sino también política¹¹, basada en los principios de democracia y libertad, que exigen de la participación ciudadana, planteamientos reforzados en el Tratado de Ámsterdam (1997) cuyo artículo 1 disponía que “...las decisiones serán tomadas de la manera más abierta y próxima a los ciudadanos que sea posible”.

Con posterioridad, esta idea de participación y la creación del primer mecanismo de participación ciudadana a escala supranacional se consagró definitivamente con el Tratado de Lisboa¹² (2007), en concreto en el art.11.4 del TUE¹³ y en el art.24.1 del TFUE¹⁴, fundamentos de la Iniciativa Ciudadana Europea, que fueron desarrollados inicialmente por el Reglamento (UE) num. 211/2011, de 16 de febrero, del Parlamento Europeo y del Consejo. Debe destacarse, pues no es baladí, la ubicación de los preceptos citados en estas Normas, pues de ahí se deduce el carácter fundamental y la apuesta de la Unión Europea por la participación de los ciudadanos, ya que en el TUE se incluye en el Título II sobre disposiciones de los principios democráticos y en el TFUE en la Segunda Parte relativa a la “no discriminación y ciudadanía de la Unión”¹⁵.

1. EL ESTATUS DE “CIUDADANOS DE LA UNIÓN”

Un primer paso para hacer real la participación de los ciudadanos en la elaboración de las políticas públicas europeas fue la adopción, tras el Tratado de Maastricht (1992), de la noción de “ciudadanos de la Unión”, esto es aquella persona que ostente la nacionalidad de un Estado miembro. La ciudadanía de la Unión fue creada por el Tratado de Maastricht en 1992 y es complementaria o adicional, y no sustitutiva, de la ciudadanía nacional, pues efectivamente entre los derechos que suponen este estatus se incluye el derecho a hacer que se escuche su voz¹⁶.

¹¹ MARTÍNEZ JIMÉNEZ, A. *La iniciativa ciudadana europea: profundizando en la democracia*, DT 02/2012. Fundación Ideas, 2012, Pág.7.

¹² También, CAMPOS JIMÉNEZ, A “Perspectiva europea de la participación ciudadana” en *Aletheia, Cuadernos Críticos del Derecho*, núm.2, 2016, pág.89.

¹³ GARCÍA MACHO, R, “Article 11: Participatory Democracy” en Blanke, H. J. & Mangiameli, S. (Eds.), *The Treaty on the European Union. A Commentary*, Springer, Berlin/ Heildelberg, 2013, págs. 449-465; en especial, pág. 453.

¹⁴ Este artículo por su parte, remite a un reglamento del Consejo y del Parlamento la fijación de “los procedimientos y condiciones preceptivos para la presentación de una iniciativa ciudadana (...) incluido el número mínimo de Estados miembros de los que han de proceder los ciudadanos que la presenten”

¹⁵ En este sentido, ESPALIÚ BERDUD, C. “La relevancia de los medios digitales en la Iniciativa Ciudadana Europea” en *Revista de los Estudios de Derecho y Ciencia Política*, núm.21, diciembre 2015, pág.3.

¹⁶ Así se recoge en la guía elaborada por la Comisión Europea en 2014 titulada “¿Lo sabía? Diez derechos de la UE en pocas palabras”, 2014, pág.4. Disponible en:

En 2010, la Comisión presentó su primer *Informe sobre la ciudadanía de la Unión Europea* y anunció veinticinco acciones para garantizar que los ciudadanos de la Unión Europea pudieran disfrutar de sus derechos en su vida cotidiana, sin encontrarse con obstáculos innecesarios, pero no establecía ninguna medida destinada a fortalecer la necesaria participación de los ciudadanos en los asuntos europeos. Fue en el año 2013, “Año Europeo de los Ciudadanos”, en el *Informe sobre la ciudadanía de la UE* cuando se destacó el papel central de los ciudadanos en el proceso de integración europea, pues entre las doce medidas propuestas se incluía “Participar en la vida democrática de la UE”, aunque debe decirse que todo el interés estaba centrado en el ejercicio del derecho al voto y no se hacía mención al ejercicio de otro tipo de democracia, como supone la “iniciativa ciudadana europea”. No obstante, algunos datos son de interés, pues muestra el Informe como el 68% de los ciudadanos de la UE no sentía suficientemente informados sobre los asuntos europeos¹⁷.

Más recientemente, en 2020, se presentó el *Informe sobre la ciudadanía de la Unión Europea de 2020-La capacitación de los ciudadanos y la protección de sus derechos*¹⁸, en donde se potencia el derecho a participar en la vida democrática de la Unión, entendido aquel más allá de la acción de votar o presentarse como candidatos a las elecciones europeas, sino que insta a usar los instrumentos de participación proporcionados por los Tratados y que están destinados a promover el compromiso directo de los ciudadanos con la Unión, citando expresamente entre ellos el derecho a presentar una iniciativa ciudadana europea.

2. INICIATIVA CIUDADANA EUROPEA

Así, uno de los instrumentos clave e identificativo de la participación en la Unión Europea ha sido y es la llamada Iniciativa Ciudadana Europea. La idea de la iniciativa ciudadana europea surgió durante la Convención sobre el Futuro de Europa¹⁹ (2003²⁰), aunque debido al fracaso en la aprobación de la Constitución Europea (con el rechazo de Francia y Holanda en 2005), hubo que esperar hasta el año 2007 con la reforma que supuso el Tratado de Lisboa, para ver su inclusión en el art.11 del TUE, apartado 4 y art.24 TFUE, que dice así:

“4. 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.

<https://pagina.jccm.es/europa/pdf/PUBLICACIONES/2014%2010%20derechos%20de%20la%20UE%20en%20pocas%20palabras.pdf>.

¹⁷ Guía de la Comisión cit “¿Lo sabía? Diez derechos de la UE en pocas palabras”, pág.41.

¹⁸ 2021/2099 (INI).

¹⁹ Su introducción se realizó tras la propuesta de los eurodiputados Alain Lamasoure y Jürgen Meyer. Sobre los orígenes de la ICE, BILBAO UBILLOS, J.M. “La iniciativa ciudadana europea (art.11.4 TUE)” en Cuadernos Europeos de Deusto, Num.46/2012, págs. 50 y ss.

²⁰ Fue la convención europea encargada de redactar el borrador de Constitución Europea que sirvió de base para el texto final presentado a ratificación en los estados miembros de la Unión Europea.

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”.

Dada la importancia que la ICE tenía para fortalecer el principio democrático en la Unión Europea se puso en marcha una consulta pública previa a la elaboración de su normativa, que se recogía en el Libro Verde sobre la Iniciativa Europea²¹. Habiéndose desarrollado su régimen jurídico tras la aprobación del Reglamento (UE) nº 211/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de febrero de 2011, sobre la iniciativa ciudadana y por el Reglamento de Ejecución 1179/2011, de la Comisión, de 17 de noviembre de 2011. Con todo, tras los dos Informes sobre la aplicación del Reglamento sobre la iniciativa ciudadana europea de la Comisión en 2015 y 2018 y la labor e interpretaciones de la jurisprudencia europea se inició un proceso de reforma que culminó con la aprobación del nuevo Reglamento 2019/788, de 17 de abril que pretende solventar algunas carencias iniciales que planteaba este instrumento, y que entró en vigor el 1 de enero de 2020²². Tal y como expresa la doctrina el espíritu de la reforma “busca hacer de la iniciativa una herramienta menos engorrosa y más fácil de utilizar para los organizadores o quienes la apoyen, reforzar su seguimiento y facilitar la participación del mayor número de ciudadanos²³”.

Es pues a primera vista, una herramienta que demuestra la voluntad de la Unión Europea de incluir a los ciudadanos en la toma de decisiones²⁴, pero que, muestra lagunas y vaguedades que limitan las posibilidades reales del mismo, a pesar de su reciente modificación, que no por ello le restan un estimable potencial como herramienta de deliberación democrática.

A) Carácter no vinculante de la ICE

Lo primero que debemos destacar es que la ICE se trata de una invitación, esto es con ella los ciudadanos de la Unión Europea incitan a la Comisión para que actúe en algunos de sus ámbitos de competencia, sin que evidentemente dicha “invitación” esté dotada de fuerza vinculante. De manera que es la Comisión la que –motivadamente- debe acceder o denegar la tramitación, una vez cumplidos todos los requisitos formales. Así, la Comisión se convierte en juez y parte, con las connotaciones negativas que ello supone, por ello debe recordarse e insistir en el papel de la Comisión como representante y defensor del interés supranacional, aun cuando goza de una menor legitimidad

²¹ (COM (2009), 622). Un resumen sobre su cometido puede verse en CAMPOS JIMÉNEZ A. “Perspectiva europea...” cit, págs. 90 y ss.

²² (DO L 130 de 17.5.2019).

²³ VIÑUALES FERREIRO, S. “La reforma de la iniciativa ciudadana europea: un nuevo impulso para la participación democrática en Europa” en Sierra Rodríguez, J., Reviriego Picón, F. y Tudela Aranda, J. (Eds.) *Escenarios de la participación ciudadana: una visión multinivel*. Colección Obras colectivas, Fundación Manuel Giménez Abad, Zaragoza, 2020, pág.7.

²⁴ La Comisión insiste en su Informe sobre la aplicación del Reglamento 211/2011, sobre la iniciativa ciudadana europea, de 31 de octubre de 2015 en que el objeto de este instrumento es “vincular más estrechamente a los ciudadanos en la elaboración del programa de la UE” y “reforzar la legitimidad democrática de la Unión”.

democrática²⁵. Es más, tras la reforma, se pretende un cambio de actitud de la Comisión, pues se incluyen medidas para que ésta facilite la presentación de la ICE en el ámbito de sus competencias, apelando al principio de buena administración²⁶. Es así, que la ICE supone otorgar a la sociedad civil un papel activo, de gran interés en cuanto –siempre dentro de los límites materiales, esto es que la propuesta caiga dentro del ámbito competencial de la Comisión- puede poner sobre la mesa temas y preocupaciones sobre los que la Comisión –por los motivos que sea- no ha realizado ninguna acción legislativa, o que no se prioriza su actuación en aras a primar intereses de otro tipo, como suele ser de tipo económico.

Como aspecto positivo, debe destacarse que, aunque la respuesta de la Comisión, una vez superados todos los requisitos, fuera negativa, es ya un logro que debe valorarse positivamente, y es que se consigue crear una red estructurada y organizada que presiona sobre cuestiones de interés social.

En cualquier caso, consecuencia del ejercicio de la ICE se espera por parte de la Comisión que adopte una propuesta adecuada sobre cuestiones que se considera que requieren un acto jurídico de la Unión para los fines de aplicación de los Tratados, y esto es un aspecto crucial, en nuestra opinión, pues como ha señalado la doctrina, dependiendo de la voluntad de la Comisión, es fácilmente vincular una iniciativa con algunos de los fines de los Tratados, como también denegar su registro por falta de conexión con los mismos²⁷.

B) *Ámbito subjetivo*

Desde el punto de vista subjetivo, y de acuerdo con la redacción del art.11.4 TUE, solo se permite el ejercicio de la ICE a los nacionales de Estados miembros de la Unión Europea –no personas jurídicas, sino físicas-. Una opción que podría mejorarse, permitiendo que no solo nacionales, sino también nacionales de terceros países con residencia legal en la Unión Europea pudieran también usar esta herramienta como elemento de integración social²⁸.

²⁵ Así lo puso de manifiesto en el análisis del Reglamento de 2011, el Dictamen del CES de 6 de julio de 2018 y el Dictamen del Comité Europeo de las Regiones sobre la ICE de 22 de marzo de 2018.

²⁶ Como cita MARTÍN MARTÍNEZ, M.M. en “Balance y perspectiva de la iniciativa ciudadana europea en la intersección entre la vieja y la nueva Europa” en *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, núm.67, 2020: “En consonancia con este principio se ha creado una plataforma colaborativa en línea, denominada «Foro de la iniciativa ciudadana europea», para asesorar a los ciudadanos interesados, a los promotores y a las ONG (art. 4.2). Además, ahora también se le exige a la Comisión asumir obligaciones extras, que antes correspondía a los organizadores, relacionadas con el registro en línea y la web pública de seguimiento particularizado de cada ICE (art. 4.3); su traducción a cualquiera de las lenguas oficiales de los Estados miembros, aunque sean minoritarias (considerando 11 y art. 4.4); o la creación de un servicio de intercambio de archivos para la transferencia de las declaraciones de apoyo a las autoridades nacionales competentes (art. 4.5)”.

²⁷ FERNÁNDEZ SILVA, A., “La iniciativa ciudadana europea y la legitimidad democrática de la Unión” en *Europa, società aperta*, Vol.1. 2022, pág.336.

²⁸ Aunque ello supondría, como señala J.E. Ilueca Ballester, de una reforma futura del Derecho originario, vid. “La iniciativa ciudadana europea: una institución participativa *sui generis* en proceso de revisión” en *ReDCE*, num.32, 2019. Disponible en https://www.ugr.es/~redce/REDCE32/articulos/06_ILUECA.htm#resumen

El Reglamento exige que la iniciativa sea preparada y gestionada por un grupo de al menos siete personas físicas, al que denomina “grupo de organizadores” (art.5), residentes de al menos siete Estados miembros diferentes en el momento de registro de la iniciativa, un requisito que una vez más podría haberse mejorado, pues no garantiza, a nuestro entender, la interacción entre ciudadanos, puesto que los 7 pueden ser de la misma nacionalidad.

Siguiendo con esta vertiente subjetiva se exige conseguir un millón de firmas de apoyo, un número que favorece la ICE, ya que en números relativos supone sólo un 0,2 % de la población total de la UE, por debajo además de mínimos que se exigen en los estados miembros para ejercer la iniciativa popular²⁹, respaldo que debe proceder de ciudadanos de la Unión Europea que tengan la edad mínima para votar en las elecciones europeas en su país de residencia³⁰. Y este requisito cuantitativo del millón de apoyos debe reunir además otro requisito de número mínimo de votos en al menos una cuarta parte de los Estados miembros, número mínimo de ciudadanos que se fija en función del número de representantes en el Parlamento europeo multiplicado por el número total de diputados³¹. Con estos condicionantes se persiguen dos objetivos: en primer lugar, que los asuntos presentados representen a un número elevado de ciudadanos interesados en dicho tema, es decir aseguren el interés comunitario, y por otra, evitan que se planteen asuntos de interés nacional ante la UE, potenciando ese carácter transnacional de la iniciativa³².

Vinculado a la vertiente subjetiva, es notorio el esfuerzo realizado desde la Unión Europea para que el uso de este instrumento sea fácil, de esta forma hay una apuesta clara por habilitar mecanismos de información y asistencia por parte de la Comisión y de los Estados miembros. Entre ello, se ha creado una “plataforma colaborativa en línea” de acceso gratuito que proporcionará asesoramiento práctico y jurídico, y se presenta como un foro de debate sobre la iniciativa ciudadana europea para el intercambio de información y buenas prácticas entre ciudadanos, grupos de organizadores, partes interesadas, organizaciones no gubernamentales, expertos y otras instituciones y órganos de la Unión que deseen participar.

²⁹ Como ejemplo, en la Constitución española el art.87.3 CE exige 500.000 firmas, que viene a suponer un 1,26 % de la población de España.

³⁰ Sin embargo, el Considerando 7 dice que “Con el fin de aumentar la participación de los ciudadanos más jóvenes en la vida democrática de la Unión y explotar así todo su potencial como instrumento de democracia participativa, los Estados miembros que lo consideren adecuado deben poder fijar la edad mínima para apoyar una iniciativa en los 16 años y deben informar de ello a la Comisión. La Comisión debe revisar periódicamente el funcionamiento de la iniciativa ciudadana europea, en particular por lo que se refiere a la edad mínima para poder apoyar las iniciativas. Se anima a los Estados miembros a que consideren la posibilidad de fijar dicha edad mínima en los 16 años, de conformidad con su Derecho nacional”.

³¹ En España se exigirán según dispone el Anexo I del Reglamento 40.554, frente a los 37.500 habitantes del Reglamento de 2011.

Para garantizar que las iniciativas sean representativas y que las condiciones para que los ciudadanos las apoyen sean similares, es preciso también establecer el número mínimo de firmantes procedentes de cada uno de esos Estados miembros. Este número mínimo de firmantes requerido en cada Estado miembro debe ser decrecientemente proporcional y corresponder al número de diputados al Parlamento Europeo elegidos en cada Estado miembro, multiplicado por el número total de diputados al Parlamento Europeo (Considerando 10).

³² BURGUERA AMEAVE, L. en “Centralidad parlamentaria e iniciativa ciudadana en el proceso legislativo” en *Revista de Estudios políticos*, 171, 2016, pág.65.

Asimismo, se tiene en consideración la inclusión de las personas con discapacidad en la participación de este proceso democrático, e incluye la posibilidad de que la edad para participar pueda ser de menos de 16 años, si así lo deciden las autoridades nacionales.

C) *Ámbito objetivo de la ICE*

Desde el punto de vista objetivo, es decir el ámbito en el que cabe registrar una ICE, ésta se circunscribe al ámbito competencial de la Comisión que, en cualquier caso, no es menor, sino que abarca un notable número de materias de gran interés, quedando excluidas las propuestas relativas a modificaciones de los Tratados³³. Sin embargo, desde algunas voces se critica que no exista libertad total para presentar una propuesta a través de la ICE³⁴, pero entendemos que la lectura adecuada es que con la ICE se permite a los ciudadanos –en el marco de dichas competencias- poner sobre la mesa el debate y diálogo sobre temas que la Comisión no aborda, bien porque prima otros intereses, o bien porque no le interesa, permitiéndose con la ICE crear, a nuestro juicio, presión desde la sociedad. Los requisitos de admisibilidad contemplados en el Reglamento son: 1) que la medida propuesta no esté manifiestamente fuera del ámbito de competencias de la Comisión para presentar una propuesta de acto jurídico, 2) que no sea claramente abusiva, frívola o temeraria y 3) que no sea manifiestamente contraria a los valores de la Unión.

En este sentido debemos señalar que la mayoría de las inscripciones de ICE rechazadas se deben precisamente a que la propuesta no entraba en el marco competencial de la Comisión³⁵. Y es en este aspecto en el que ha sido notorio el papel de la jurisprudencia en la reforma realizada al respecto en el Reglamento de 2019, pues el art.6.4 permite el registro parcial de iniciativas³⁶, consecuencia indirecta de la Sentencia del Tribunal General de 3 de febrero de 2017, *Minority SafePack* (Asunto T-646/13) y, además, se insiste en la necesidad de que se motive de manera suficiente la negativa cuando el rechazo se debe precisamente a que la ICE excede “manifiestamente” de su marco competencial. Es por ello por lo que se exige que la Comisión lo comunique a los

³³ Sobre esta cuestión, ILLUECA BALLESTER, J.E dice: “Se ha discutido si sería o no posible el uso de la iniciativa ciudadana para sugerir propuestas de modificación del derecho primario. Si bien conforme al art. 48 TUE la Comisión es titular de la iniciativa a estos efectos tanto en el procedimiento ordinario como en el simplificado, la opinión mayoritaria es que, al ser propuestas sobre actos jurídicos “para los fines de la aplicación de los Tratados”, la reforma de los mismos quedaría excluida. No obstante, se puede oponer como argumento fundado que los tratados constitutivos, a diferencia de las constituciones de los Estados, suelen regular de modo detallado cuestiones que en los ordenamientos nacionales corresponden a la ley, por lo que situar fuera del alcance de la iniciativa de los ciudadanos europeos las propuestas de modificación de los Tratados les impide jugar un papel activo en los asuntos políticos más importante”, en “La iniciativa ciudadana europea...” cit.

³⁴ Así por ejemplo ello obliga a que los ciudadanos sepan previamente cuales son las atribuciones de la Comisión, vid. FREIXAS POS y POPTCHEVA, “Iniciativa legislativa: 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” en *Pliegos de Yuste*, num.9-19, 2009, pág.44.

³⁵ Sobre las denegaciones de registro por parte de la Comisión y sus recursos ante el TJUE, MARTÍN MARTÍNEZ, MM en “Balance y prospectiva de la iniciativa ciudadana europea en la intersección entre la vieja y la nueva Europa” cit. págs. 833 a 872.

³⁶ Ya que al no estar expresamente prevista en el Reglamento de 2011 la Comisión consideraba que no era posible el registro parcial.

organizadores para que estos puedan recurrir dicha decisión, modificar, mantener o retirar la ICE.

Sobre la necesidad de una motivación adecuada, la reciente Sentencia del Tribunal General de 12 de mayo de 2021 (Asunto T-789/19) considera que la decisión de la Comisión por la que se deniega el registro de una iniciativa ciudadana propuesta, titulada “Garantizar la conformidad de la política comercial común con los Tratados de la Unión Europea y el cumplimiento del Derecho internacional”, es insuficiente, anulando en consecuencia la misma. En concreto señala el Tribunal que la decisión de denegación impugnada “no contiene suficientes elementos que permitan a los demandantes conocer los motivos de la denegación del registro de la ICE propuesta y al Tribunal ejercer su control de la legalidad de dicha denegación”. No obstante, el interés de este pronunciamiento radica en la descripción que realiza el tribunal sobre los elementos que deben tomarse en consideración para entender que existe una motivación suficiente, y que son:

- a) La mera remisión por parte de la Comisión a un precepto del TFUE, no permite comprender por qué la Comisión consideró que la acción propuesta formaba parte exclusivamente de un ámbito que no era de su competencia (en este caso, sobre la política exterior y de seguridad común).
- b) La apreciación del carácter suficiente de la motivación debe tener en cuenta el contexto pertinente, así en el caso de que se alegue sobre una materia en la que la Comisión está facultada para formular una propuesta de acto, la Comisión debe justificar la razón de denegación de la ICE por no considerarla incluida en dicho ámbito competencial.
- c) En tercer lugar, el Tribunal sostiene que el carácter suficiente o insuficiente de la motivación de la Decisión impugnada también debe apreciarse a la luz de los objetivos de las disposiciones de los Tratados y del Reglamento sobre la iniciativa ciudadana que consisten en fomentar la participación de los ciudadanos en la vida democrática y en hacer que la Unión resulte más accesible. Habida cuenta de estos objetivos, la Comisión debía exponer claramente los motivos que justificaban la denegación del registro de la ICE propuesta. Al no haber proporcionado una motivación completa, las objeciones de la Comisión sobre la admisibilidad de la propuesta podrían comprometer seriamente la posible presentación de una nueva propuesta de ICE.

D) La garantía de la participación, a través del procedimiento.

Desde el punto de vista del procedimiento, que viene desarrollado en el Reglamento, se pueden distinguir diversas fases. Además, como señala la doctrina, el uso principal de medios telemáticos es un factor que pretende facilitar y animar a su uso³⁷.

Nos detendremos sólo en los aspectos que nos parecen más relevantes desde la perspectiva de la participación y aquellos afectados por su nueva regulación.

³⁷ COTINO HUESO, L. “El Reglamento de la iniciativa ciudadana europea de 2011. Su especial regulación de la recogida de apoyos vía internet y de la protección de datos de los ciudadanos” en *Revista de Derecho Político*, núm.81, mayo-agosto 2011, pág. 330.

El grupo de organizadores enviará una solicitud de registro a la Comisión, que verificará el cumplimiento de una serie de criterios jurídicos. Así, en cuanto a la admisión a trámite de la iniciativa, si se acreditan los requisitos formales, da lugar a su publicación, de manera que ello supone una voluntad de la Comisión de dar publicidad y participación real, ya que todavía no ha examinado el fondo, sino la forma. Sin embargo, las cuestiones polémicas de esta fase preliminar se producen ante la discrecionalidad de la Comisión en la denegación de la misma, como ya se ha apuntado anteriormente. En efecto, aunque la denegación de la Comisión se refiere a la comprobación de determinados requisitos formales, reglados, bien es cierto que, tras una lectura detenida, el uso continuo de conceptos jurídicos indeterminados otorgan cierta discrecionalidad a la Comisión: normas de composición, ámbito competencial, manifiestamente abusivas o contrarias a los valores de la UE... Con todo el Reglamento hace referencia a que la falta de competencia sea “manifiesta”, término que debe interpretarse pues, a nuestro juicio, de manera que se intente dar cabida al mayor número posible de asuntos (art.4.2.b Reglamento), y exigiendo que el rechazo debe ser siempre suficientemente motivado.

La recogida de las declaraciones de apoyo debe realizarse en un plazo no superior a 12 meses, sin embargo, para dar una mayor flexibilidad el cómputo del plazo puede iniciarse cuando los organizadores lo decidan, dentro de los seis meses siguientes al registro (art.8). Es un plazo que se ha mantenido en cuanto a su duración y que consideramos que es adecuado, puesto que el procedimiento conlleva otros trámites que suponen ir sumando meses, de manera que la media para que la propuesta salga suele ser de dos a tres años. Nos parece positivo que los apoyos puedan recogerse a través de medios telemáticos, como en papel, debiéndose tener especial cuidado con la protección de los datos y de la intimidad de los firmantes. Es más, tras la versión del Reglamento de 2019 se han ampliado las vías de recogida de apoyos de forma telemática, destacando el llamado “sistema central de recogida en línea de declaraciones de apoyo³⁸” (art.10) y hasta el 31 de diciembre de 2022 se prevé también la posibilidad de un “sistema individual de recogida en línea” (art.11).

Cada persona únicamente podrá firmar una sola vez una declaración de apoyo a una iniciativa determinada.

Con los apoyos acreditados por las autoridades nacionales se presenta por los organizadores la ICE ante la Comisión, junto con las ayudas y financiaciones por importe superior a 500 euros por patrocinador (art.17), información que será pública y sobre la que se debe destacar con carácter positivo la transparencia y el consecuente control y por otro debe señalarse que es criticable que no se prevea ningún tipo de ayuda pública que anime a realizar estos largos y costosos procesos, que en muchas ocasiones frenan las iniciativas.

Una vez más siguiendo en la línea de la transparencia la recepción de la iniciativa comporta una obligación de publicación de la Comisión y la Comisión deberá explicar las medidas a adoptar y motivarlas. La emisión del informe de la Comisión ha visto

³⁸https://europa.eu/citizens-initiative/how-it-works/how-start-initiative-step-step/online-collection-system_es

ampliado su plazo, de forma que este órgano dispone de 6 meses (art.15). Muy interesante por su articulación como un derecho de los organizadores –que no depende por tanto de la discrecionalidad de las instituciones- es el derecho a la audiencia pública en el Parlamento europeo, evaluando el Parlamento tras la audiencia pública el apoyo político a la iniciativa (art.14 Reglamento).

Tras el análisis de la ICE, en su naturaleza no vinculante, sino de invitación, es la Comisión la que decide si presenta una propuesta legislativa que sea finalmente adoptada por el legislador (Parlamento Europeo y Consejo o solo Consejo). Aquí es donde se ven las carencias del sistema que venimos examinando, pues si la Comisión no actúa frente a una iniciativa ciudadana presentada no existe recurso alguno, aunque sí que debe motivar su actuación negativa e incluso en el caso de ICE registradas y asumidas, si no son implementadas por la Comisión tampoco hay posibilidad de conminar a la Comisión³⁹. Con todo, se ha reforzado el papel del Parlamento europeo, al que se le asigna la tarea de evaluar las medidas adoptadas por la Comisión y realizar así el seguimiento de las ICE que hayan prosperado (art.16).

Asimismo, para evitar abusos se prevé un régimen sancionar que deberán regular los estados miembros, por cualquier infracción, y en especial por las declaraciones falsas de los organizadores y por la utilización fraudulentas de datos (art 5.6).

La ICE es pues un instrumento de participación al que debemos reconocer su trascendencia y que viene a remediar el hastío de los ciudadanos de la UE ante la poca intervención real que se les ha permitido. Su regulación debe valorarse como positiva y como dato el notable número de propuestas presentadas desde su puesta en marcha en 2012 que ascienden a 96 registradas, de las que constan 23 denegadas, y 6 de ellas atendidas⁴⁰. En la mayoría de las ocasiones el argumento de la denegación es que: “La iniciativa ciudadana propuesta está manifiestamente fuera del ámbito de competencias de la Comisión para presentar una propuesta de acto jurídico de la Unión para los fines de aplicación de los Tratados”. Por lo tanto, podemos concluir que su uso es importante para la ciudadanía, pero también se refleja en los datos que el mayor número se identifica por su denegación, por lo que el papel activo de la ciudadanía sí se ha conseguido, pero su participación real está en entredicho.

III.- OTRAS FORMAS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Existen además otros instrumentos que pretenden dotar de una mayor representatividad y transparencia al ejercicio por la Comisión de su derecho de iniciativa. Nos referimos a los cada vez más habituales Libros Verdes y Libros Blancos de la Comisión.

Así, con un carácter más general y previo, la elaboración de Libros Verdes pretende recoger la opinión de la comunidad sobre un tema, iniciando de esta forma un proceso de

³⁹ MARTÍN MARTÍNEZ, MM en “Balance y prospectiva de la iniciativa...” cit.

⁴⁰ Uno de nosotros, Stop Vivisection, El derecho al agua, Minority SafePack, Prohibición del glifosato y End the Cage Age.

consultas en la Unión Europea, y pueden dar origen a desarrollos legislativos que se reflejan en Libros Blancos.

Por su lado, los Libros Blancos contienen ya propuestas de acciones de la Unión Europea, creando un debate entre el público, las partes interesadas, el Parlamento Europeo y el Consejo. Por otra parte, existen también las “peticiones abiertas” que otorgan a los ciudadanos o residentes de un Estado miembro dirigirse al Parlamento europeo, y se refiere a un asunto concreto que afecta a un personal legal o física. En cuanto a las “consultas públicas” se trata de una posibilidad de participación auspiciada por la propia Comisión.

IV.- CONCLUSIONES

Finalmente, como reflexiones interesa señalar que es necesario habilitar herramientas accesibles para los ciudadanos destinadas a fomentar su participación. De hecho, la simplificación en el procedimiento que ha supuesto el nuevo Reglamento de 2019 de la ICE ha significado un aumento importante (30%) del número de iniciativas ciudadanas registradas, y casi una más que notable disminución (80%) de las iniciativas rechazadas⁴¹.

La Iniciativa ciudadana europea puede de esta forma llegar a convertirse en un mecanismo influyente y en un medio de incorporar asuntos polémicos en la agenda de la Comisión, incluso sobre cuestiones en las que la Comisión mantiene una posición de neutralidad, introduciendo así valores esenciales que acercarán a los ciudadanos las políticas europeas.

El camino por recorrer para insertar la participación de una manera real es todavía largo, pero a través de herramientas como la ICE, el hábito de los ciudadanos se ha visto creado y con ello se consigue una sociedad que, informada, participa en asuntos que le van a afectar acercando, de manera clara, las políticas europeas a la ciudadanía y logrando esa mayor conexión con el espíritu europeo, que tan necesaria es para conseguir una sociedad crítica y para combatir las situaciones de injusticia y desigualdad social, que pueden ser denunciadas y trasladadas ante los órganos decisorios.

V.- BIBLIOGRAFÍA

- AA. VV. *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, A.Cerrillo i Martínez (coord.), Estudios Goberna, 2005.
- BAEZ LECHUGA, I.; “Disfunciones de la democracia directa en la Unión Europea: Corporativismo y ausencia de ciudadanía. El caso particular de la iniciativa ciudadana europea” en *Revista de Derecho UNED*, num.18, 2016.
- BILBAO UBILLOS, J.M.; “La iniciativa ciudadana europea (art.11.4 TUE)” en Cuadernos Europeos de Deusto, Num.46/2012.

⁴¹ Fuente: Comunicado de prensa IP/19/3456, 3 julio 2019, disponible en https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/IP_19_3456 (fecha de consulta 8/12/2022).

- BURGUERA AMEAVE, L.; “Centralidad parlamentaria e iniciativa ciudadana en el proceso legislativo” en *Revista de Estudios políticos*, 171, 2016.
- CAMPOS JIMÉNEZ, A.; “Perspectiva europea de la participación ciudadana” en *Aletheia, Cuadernos Críticos del Derecho*, núm.2, 2016.
- CARMONA GARIAS, S.; *Democracia y Gobierno Abierto. Una nueva cultura administrativa*, Mc Graw Hill, 2019.
- CODINA GARCÍA-ANDRADE, X.; “Estado democrático, participación ciudadana y control de la Administración” en *Por el Derecho y la Libertad. Libro Homenaje a Juan Alfonso Santamaria Pastor*. Soriano García, E (dir), Vol.I. Iustel, 2014.
- COTINO HUESO, L.; “El Reglamento de la iniciativa ciudadana europea de 2011. Su especial regulación de la recogida de apoyos vía internet y de la protección de datos de los ciudadanos” en *Revista de Derecho Político*, núm.81, mayo-agosto, 2011.
- ESPALIÚ BERDUD, C.; “La relevancia de los medios digitales en la Iniciativa Ciudadana Europea” en *Revista de los Estudios de Derecho y Ciencia Política*, num.21, diciembre 2015.
- FERNÁNDEZ SILVA, A.; “La iniciativa ciudadana europea y la legitimidad democrática de la Unión” en *Europa, società aperta*, Vol.1. 2022.
- FREIXAS POS y POPTCHEVA; “Iniciativa legislativa: 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” en *Pliegos de Yuste*, num.9-19, 2009.
- GARCÍA MACHO, R.; “Article 11.Participatory Democracy” en *The Treaty on European Union. A Commentary*. Springer, 2013.
- ILUECA BALLESTER, J.E.; “La iniciativa ciudadana europea: una institución participativa *sui generis* en proceso de revisión” en *ReDCE*, núm.32, 2019.
- MARTÍN MARTÍNEZ, M.M.: “Balance y prospectiva de la iniciativa ciudadana europea en la intersección entre la vieja y la nueva Europa” en *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, núm.67, 2020.
- MARTÍNEZ JIMÉNEZ, A.; *La iniciativa ciudadana europea: profundizando en la democracia*, DT 02/2012. Fundación Ideas, 2012.
- PÉREZ DE LAS HERAS, B.; “DE LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA A LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA: APORTACIONES DEL TRATADO DE LISBOA” en *Revista de Derecho de la Unión Europea*, núm.18, 2010.
- PORRAS RAMÍREZ J.; “Los límites a la transparencia, el menguado alcance del derecho a los ciudadanos a acceder a la información en poder de las “instituciones europeas” en *UNED. Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 33, 2014.
- SUÁREZ ANTÓN, O.; “Auge y declive de la iniciativa ciudadana europea: ¿guardar las apariencias o garantizar la participación?” en *Revista Española de Derecho Europeo*, núm.69, 2019.
- VIÑUALES FERREIRO, S.; “La reforma de la iniciativa ciudadana europea: un nuevo impulso para la participación democrática en Europa” en Sierra Rodríguez, J., Reviriego Picón, F. y Tudela Aranda, J. (Eds.) *Escenarios de la participación ciudadana: una visión multinivel*. Colección Obras colectivas, Fundación Manuel Giménez Abad, Zaragoza, 2020.