

## LA REFORMA DE LA INICIATIVA CIUDADANA EUROPEA: UN NUEVO IMPULSO PARA LA PARTICIPACIÓN DEMOCRÁTICA EN EUROPA

**Susana Viñuales Ferreiro**\*

*Profesora contratada doctora de Derecho Administrativo,  
Universidad Nacional de Educación a Distancia*

**Cómo citar este artículo/Citation:** Viñuales Ferreiro, S. (2022). La reforma de la iniciativa ciudadana europea: un nuevo impulso para la participación democrática en Europa. 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.  
DOI: <https://doi.org/10.47919/FMGA.OC22.0105>

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN - II. AVANZANDO HACIA UNA DEMOCRACIA TRANSNACIONAL MÁS SÓLIDA - 1. La implantación de la iniciativa ciudadana europea en el derecho de la Unión - 2. Un paso adelante en la Europa de los ciudadanos: el Reglamento (UE) 2019/788 - III. EL PROCEDIMIENTO DE LA INICIATIVA CIUDADANA EUROPEA A LA LUZ DE LAS MEJORAS INTRODUCIDAS EN LA NUEVA REGULACIÓN - 1. La preparación de la iniciativa ciudadana europea: el Grupo de organizadores y sus funciones - 2. El registro de la iniciativa en la web de la Comisión: el control de admisibilidad - 3. Recogida de declaraciones de apoyo - 4. Certificación del sistema de recogida de declaraciones de apoyo - 5. Presentación de la iniciativa a la Comisión - 6. Comunicación de la Comisión - IV. LA EVOLUCIÓN DE LA INICIATIVA: UN BALANCE BASADO EN LOS DATOS - V. UNA REFORMA NECESARIA PERO NO SUFICIENTE - VI.- CONCLUSIONES - VII. BIBLIOGRAFÍA

\* Profesora Contratada Doctora en el Departamento de Derecho Administrativo, Facultad de Derecho, de la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED). Participa en diversos proyectos de investigación. Su principal actividad docente e investigadora está ligada al Derecho público en ámbitos como el Derecho administrativo europeo, los derechos fundamentales en la Unión Europea, más recientemente transparencia y participación pública, con especial proyección en los procesos y herramientas de innovación democracia en el marco de los ODS.

## **RESUMEN:**

Con fecha 1 de enero de 2020 entró en vigor el nuevo Reglamento sobre la iniciativa ciudadana europea (Reglamento (UE) 2019/788). La ICE —incorporada al ordenamiento jurídico de la Unión por el Tratado de Lisboa (art. 11.4) y desarrollada inicialmente mediante Reglamento 211/2011— habilita a los ciudadanos europeos a participar en el procedimiento de producción normativa de la Unión instando a la Comisión Europea a que proponga un acto legislativo en alguno de sus ámbitos de actuación. Sin embargo, desde que se presentara la primera iniciativa en abril de 2012, su impacto en las políticas de la Unión Europea ha sido limitado lo que llevó a cuestionar en todas las esferas —tanto académicas como institucionales— su eficacia como instrumento de democracia participativa. A través de un estudio sistemático de la nueva regulación y su puesta en práctica se pretende analizar el alcance de la reforma resaltando aquellos aspectos que están suponiendo un impulso para hacer de la iniciativa ciudadana europea una herramienta más accesible a los ciudadanos y, valorando aquellos otros en los que el legislador europeo se ha mostrado tímido y que exigirían un planteamiento más profundo sobre el papel que desempeñan los ciudadanos en la vida política de la Unión.

## **PALABRAS CLAVE:**

Unión Europea, democracia participativa, ciudadanía, iniciativa ciudadana europea, Tratados.

## I. INTRODUCCIÓN

La lejanía de los ciudadanos europeos de los procesos de toma de decisiones, elaboración de normas o diseño de políticas que se desarrollan en la Unión Europea es uno de los factores que tradicionalmente ha hecho cuestionar la legitimidad democrática del proyecto europeo.

El Tratado de Lisboa, recogiendo el espíritu de la fallida Constitución Europea, pone las bases para favorecer una posición más activa de la ciudadanía en el sistema político de la Unión, al introducir en el derecho originario nuevas formas de participación ciudadana.

Entre los instrumentos jurídicos que se regulan en su articulado, la iniciativa ciudadana europea es el de mayor relevancia por el enorme potencial que presenta para fomentar el debate y reflexión de los ciudadanos en asuntos de interés europeo que, al trascender las realidades estatales, contribuye a la construcción de un espacio público de deliberación democrática (Fernández, 2020: 283).

Se configura, así, un nuevo derecho por el que los ciudadanos europeos pueden someter a la Comisión cualquier propuesta relativa a materias sobre las que consideren que es preciso un acto jurídico a fin de implementar los Tratados. De este modo, se abre a los ciudadanos una vía directa para la formulación de políticas europeas.

Como describe Espaliu, la relevancia de la institución reside en que “proporciona al individuo la posibilidad de participar en el proceso legislativo de una organización internacional con capacidad de crear normas obligatorias para todos los sujetos del ordenamiento jurídico comunitario” (2019: 167).

Si bien podemos decir que la iniciativa ciudadana europea llega a ordenamiento jurídico de la Unión para mitigar el tan criticado déficit democrático, lo cierto es que con tan solo unos pocos años de vida, diversas deficiencias, obstáculos y debilidades en su funcionamiento se hicieron patentes. Tal realidad generó un intenso debate en el seno de las instituciones europeas con implicación también de los ciudadanos y de la sociedad civil organizada, que condujo a la reforma del texto legislativo con el que se inició su actividad.

El objetivo de este trabajo es suscitar una reflexión sobre el alcance de la reforma a través de un análisis de conjunto del proceso de tramitación de la iniciativa

ciudadana europea. Tal reflexión nos permitirá valorar los aspectos que han sido objeto de clara mejora respecto al régimen jurídico precedente, así como identificar los que perviven en la nueva regulación, cuya oportunidad de reforma se ha perdido y pueden continuar siendo obstáculos para la participación activa de los ciudadanos europeos en las políticas y legislación de la Unión.

## II. AVANZANDO HACIA UNA DEMOCRACIA TRANSNACIONAL MÁS SÓLIDA

### II.1. La implantación de la iniciativa ciudadana europea en el derecho de la Unión

La iniciativa ciudadana europea se introduce en el ordenamiento jurídico de la Unión Europea con motivo de la reforma del Tratado de Lisboa. Si bien, esta reforma supone en su conjunto un paso adelante en la construcción de una Europa de los ciudadanos, puede decirse que concretamente la introducción de la iniciativa ciudadana europea es uno de los avances más innovadores a escala transnacional, al menos en su concepción teórica.

Cuando esta forma de participación ciudadana llega al ordenamiento jurídico europeo no es desconocida en los Estados miembros, donde tradicionalmente se ha concebido como una alternativa política para revitalizar la democracia. Muchos de ellos cuentan actualmente en sus ordenamientos jurídicos con una regulación expresa de la materia, aunque es general su escasísima efectividad siendo, en la mayoría de los casos, una institución que ha quedado anticuada y ha perdido su funcionalidad (García, 1994)<sup>1</sup>.

En cuanto al ordenamiento jurídico europeo, la tentativa de dotarlo de un instrumento de democracia participativa se remonta a varias décadas, durante las cuáles se reiteraron, sin éxito, las acciones del Parlamento Europeo y de los Estados miembros, con una presión constante de la sociedad civil organizada. Así, aunque ya existían en el escenario europeo procesos de diálogo y consulta, no será hasta el 12 de junio de 2003, en la celebración de la última sesión de la Convención para el

---

<sup>1</sup> En España, la LO 3/1984, de 26 de marzo, reguladora de la iniciativa legislativa popular, exige 500.000 firmas de ciudadanos españoles mayores de edad que estén inscritos en el Censo Electoral para la presentación de una proposición de Ley a la Mesa del Congreso. Hasta la fecha, solo dos de las 94 iniciativas presentadas desde 1983 se han convertido en ley: la regulación de la tauromaquia como patrimonio cultural, y la reclamación de deudas en comunidades de propietarios.

Futuro de Europa, cuando la iniciativa ciudadana europea entre oficialmente en escena tras anunciar Giscard d'Estaing su incorporación al Proyecto de Constitución Europea.

El consabido fracaso del Tratado Constitucional retrasó unos años la constitucionalización de la iniciativa de modo que hubo que esperar a la firma del Tratado de Lisboa para que tuviera una base jurídica específica en el Derecho originario. Actualmente, se recoge en el art. 11.4 del Tratado de la Unión Europea — en su nueva redacción dada por el Tratado de Lisboa— con un texto muy semejante al del Proyecto de Constitución.

Según el artículo citado “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”.

Pues bien, sin perjuicio de su posterior análisis, una primera reflexión nos lleva a constatar, de acuerdo con la doctrina, que el alcance de la disposición es de gran magnitud en la medida en que habilita a los ciudadanos a participar en el proceso legislativo, mediante la propuesta de un acto a la Comisión (Espaliu, 2019: 164). La diferencia con los modelos nacionales es que la activación de la propuesta legislativa se sitúa en el ejecutivo, mientras que en aquéllos se encuentra en el Parlamento (Suárez, 2019).

Siguiendo el mandato del art. 24.1 el TFUE, —en cuya virtud las condiciones y procedimientos que rijan la presentación de iniciativas se regularán mediante Reglamento del Consejo y del Parlamento Europeo—, el desarrollo del art. 11.4 TFUE tuvo lugar a través del Reglamento (UE) nº 211/2011, de 16 de febrero de 2011, sobre la iniciativa ciudadana. Poco después se aprobó el Reglamento de Ejecución 1179/2011, de la Comisión, de 17 de noviembre de 2011.

Es significativo el hecho de que, en el proceso de elaboración del Reglamento, la Comisión publicara un Libro Verde sobre la iniciativa ciudadana europea con el fin de recabar el mayor número de opiniones posibles sobre las cuestiones que iban a ser objeto de regulación, así como una consulta pública en la que particulares interesados, empresarios, asociaciones, etc. tuvieron la oportunidad de expresar su

opinión sobre el funcionamiento práctico de esta herramienta.

## **II.2. Un paso adelante en la Europa de los ciudadanos: el Reglamento (UE) 2019/788**

Tras la aclamada acogida inicial que tuvo la iniciativa en todos los sectores -académico, institucional, sociedad civil-, las deficiencias prácticas comenzaron pronto a hacerse patentes llevando a considerarla como una herramienta inservible para la finalidad para la que había sido concebida. De este modo, durante sus primeros años de funcionamiento ya se pusieron de manifiesto sus limitaciones como mecanismo de participación ciudadana.

Las críticas entre la doctrina no se hicieron esperar, y se focalizaron en las debilidades que reflejaba la iniciativa, derivadas bien de los límites de su propia concepción bien de los obstáculos observados en su funcionamiento que, en todo caso, le estaban restando la eficacia esperada. Así, en el mundo académico se comenzó a hablar de la incapacidad del instrumento para transferir a los ciudadanos la capacidad de decisión (Bouzá, 2010), del elevado número de firmas exigido que imposibilitaba la derogación de cualquier texto normativo europeo, de la complejidad del procedimiento previsto para la tramitación de una iniciativa, con excesivas cargas y plazos estrictos que dificultan el acceso de los ciudadanos (Orazi, 2012), o de la debilidad de los controles, al tener la Comisión el monopolio sobre la iniciativa (Bertrand, 2013), entre otros aspectos.

Entre las Instituciones, la Comisión Europea es la que mantuvo una posición más conservadora. Si bien en los Informes trianuales exigidos por el Reglamento puso de manifiesto algunas deficiencias, de ellos se desprendía la confianza de esta Institución en el funcionamiento de la iniciativa que estimaba capaz de garantizar su eficacia.

La principal labor de crítica al desarrollo de la iniciativa en el marco del Reglamento 211/2011 vino de la mano del Parlamento Europeo, seguida en gran parte, por el Defensor del Pueblo Europeo y el Comité de la Regiones. Recogiendo el sentir de los organizadores y de la sociedad civil, los detallados análisis realizados como base de sus Informes, les permitieron poner el foco en los principales problemas que venían debilitando este instrumento. Entre ellos desatacaron: a) la falta de conocimiento y sensibilización por parte de la ciudadanía europea así como de las instituciones nacionales; b) los diferentes obstáculos de carácter técnico, jurídico y

burocrático, en muchos casos desproporcionados a que se veían sometidos los organizadores, en especial, la rígida aplicación de los criterios de admisibilidad; c) la falta del adecuado apoyo por parte de la Comisión que se reflejaba en que las únicas iniciativas que prosperaron en esos años contaron con el respaldo técnico, organizativo y financiero de grandes organizaciones de la sociedad civil; d) la falta de reconocimiento (personalidad jurídica) de los comités de ciudadanos; e) el solapamiento de los plazos para obtener los certificados y el inicio de la recogida de firmas; f) el excesivo poder discrecional de la Comisión y conflicto de intereses en que incurre como juez y parte en la evaluación de la admisibilidad de una iniciativa y, g) la arbitrariedad en la actuación de la Comisión al no explicar a los organizadores de forma detallada y exhaustiva los motivos de rechazo de sus iniciativas.

Las deficiencias observadas, junto con los escasos resultados de las iniciativas presentadas hasta esa fecha, hicieron patente la necesidad de una reforma. En este escenario, la Comisión Europea llevó a cabo una consulta pública sobre la revisión del Reglamento que, junto con otros trabajos preparatorios, dieron lugar a la adopción de la Propuesta de Reglamento sobre la iniciativa ciudadana europea de 13 de septiembre de 2017, COM (2017) 482 final.

Tras el acuerdo político alcanzado en diciembre de 2018, el texto vio la luz en abril de 2019. Desde el 1 de enero de 2020 está en vigor el Reglamento (UE) 2019/788 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de abril de 2019, sobre la iniciativa ciudadana europea (DO L 130 de 17.5.2019), quedando derogado el anterior.

El nuevo Reglamento mantiene la estructura de procedimiento del precedente con algunas variaciones semánticas, pero incorpora, como veremos, considerables mejoras. En todo caso, 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 ciudadanos.

### III. EL PROCEDIMIENTO DE LA INICIATIVA CIUDADANA EUROPEA A LA LUZ DE LAS MEJORAS INTRODUCIDAS EN LA NUEVA REGULACIÓN

No cabe duda de que la incorporación de la iniciativa ciudadana europea al derecho de la Unión Europea tiene una repercusión enorme pues habilita a los ciudadanos europeos a implicarse y participar en la regulación de las políticas europeas. Como se ha dicho, mediante este instrumento los ciudadanos pueden proponer a la Comisión Europea que presente una propuesta sobre alguna cuestión en la que consideren que es necesario un acto legislativo para los fines de aplicación de los Tratados, siempre que concierna a un ámbito de competencia de la Unión.

De la propia formulación del texto en el Tratado se anticipan ya algunos requisitos para el planteamiento de una iniciativa que serán desarrollados en el Reglamento. Tales requisitos funcionan como límites subjetivos y materiales, límites que, además, en algunos casos, han sido ampliados por el legislador.

Los requisitos subjetivos supeditan la facultad de participar en el procedimiento al hecho de tener la condición de ciudadano europeo sin posibilidad de extenderse a los nacionales de otros Estados miembros residentes en la Unión. El Reglamento lo concreta limitando la presentación a las personas físicas con edad suficiente para votar en las elecciones al Parlamento Europeo<sup>2</sup>, con exclusión, por tanto, de las personas jurídicas, sin perjuicio de que puedan promover o apoyar iniciativas siempre que lo hagan con total transparencia.

En el proceso de debate para la reforma del Reglamento se planteó la posibilidad de fijar la edad mínima para participar en 16 años con el fin de incentivar la implicación de los jóvenes en la vida democrática de la Unión. Las reticencias de algunos Estados impidieron a las instituciones llegar a un acuerdo por lo que se decidió dejar la decisión final en manos de los Estados miembros.

En cuanto a los requisitos materiales, la presentación de iniciativas queda limitada a aquellos asuntos respecto de los cuáles la Comisión tenga iniciativa o competencia legislativa.

Por otra parte, la exigencia del Tratado de contar con al menos un millón de firmas de nacionales de un número significativo de Estados miembros para la tramitación

---

<sup>2</sup> La edad para votar en las elecciones al Parlamento Europeo es de 18 años en todos los Estados excepto en Grecia que es 17 años y en Austria y Malta que es 16 años.

de una iniciativa es desarrollada por el legislador introduciendo un requisito de carácter territorial que también funciona a modo de limitación del instrumento. Dispone el Reglamento que los ciudadanos que apoyen una iniciativa deben pertenecer a una cuarta parte de los Estados miembros, lo que en la actualidad se concreta en siete Estados miembros. En desarrollo de tal previsión, el Reglamento fija el número de ciudadanos que se exigen en cada Estado en función del número de eurodiputados (Anexo I del Reglamento)<sup>3</sup>.

Por último, hay que señalar que uno de los aspectos fundamentales en los que la reforma ha puesto el foco ha sido la accesibilidad de la iniciativa para los ciudadanos europeos. En este proceso de transformación es especialmente relevante el papel que en los últimos años están desempeñando las tecnologías de la información y la comunicación. Su potencial para acercar los ciudadanos a la vida política de la Unión es enorme. Con el nuevo Reglamento se han intensificado los mecanismos de información y asistencia por parte de la Comisión y de los Estados miembros. A este fin, la Comisión ha puesto en funcionamiento una “plataforma colaborativa en línea”, con la que no solo proporciona apoyo independiente, información y asesoramiento jurídico gratuito para todos los usuarios, sino que permite el acceso y participación de los todos los ciudadanos en cualquier momento y desde cualquier dispositivo. Un paso esencial con el que se “ha puesto la tecnología al servicio de la democracia y de los ciudadanos de toda la Unión, permitiéndoles acceder a un instrumento que de otro modo no tendría una incidencia directa” (Megalhães, 2019). La plataforma acoge, además, un foro de debate específico —el Foro de la ICE— gestionado por el Servicio Europeo de Acción Ciudadana (ECAS).

### **III.1. La preparación de la iniciativa ciudadana europea: el Grupo de organizadores y sus funciones**

El Reglamento dispone que para iniciar el procedimiento es necesario constituir un Grupo de Organizadores —anteriormente denominado Comité de ciudadanos— integrado, como mínimo, por siete ciudadanos de la Unión Europea residentes en siete Estados miembros distintos, que tengan edad suficiente para votar en las elecciones al Parlamento Europeo. El Grupo designará un representante y un

---

<sup>3</sup> El número de firmas por país es proporcional al número de escaños que el Estado tiene en el Parlamento Europeo (multiplicado por 750). El 31 de enero de 2020 el Reino Unido ha dejado de ser Estado miembro de la UE. Esto ha supuesto un incremento de escaños para algunos Estados, entre ellos España, que en consecuencia ha visto aumentado el número de firmas exigido. Actualmente en España son necesarias 41.595 firmas.

sustituto, que actuarán en su nombre y servirán de enlace con las Instituciones. En cuanto a los eurodiputados, se prevé que pueden formar parte del Grupo aunque no computarán para alcanzar el mínimo de miembros.

Como veremos, el Grupo será el responsable de gestionar la iniciativa en las distintas fases del procedimiento, en especial se encargará de la organización y desarrollo de la campaña de recogida de apoyos en los diferentes países, la presentación a la Comisión de las certificaciones emitidas por las autoridades competentes de los Estados miembros y, finalmente, de la intervención en la audiencia pública que se desarrolle en el Parlamento. Del mismo modo, sus miembros serán los legitimados para recurrir las decisiones de la Comisión al ser ellos sus destinatarios.

Entre la doctrina se ha resaltado el fundamental papel que desempeñan los organizadores en el proceso de participación comparándolo al de los partidos políticos en las elecciones en la medida que sirven de cauce instrumental a la participación política de los ciudadanos (Ilueca, 2019: 9).

Una de las novedades del Reglamento de 2019 es la posibilidad de dotar de personalidad jurídica al Grupo de organizadores siguiendo las disposiciones de los ordenamientos nacionales. Este es uno de los aspectos que se venía reclamando en el proceso de revisión y cuya modificación se ha valorado más positivamente, en especial en cuanto a la exigencia de posibles responsabilidades o a efectos de legitimación activa en posibles recursos judiciales u otras actuaciones (Fernández, 2020: 294). En todo caso, los organizadores responden conjunta y solidariamente de los posibles daños y perjuicios causados en la organización por actos ilegales cometidos deliberadamente o con negligencia grave en virtud del derecho nacional aplicable. Particularmente, estarán obligados a respetar a lo largo de la tramitación de la iniciativa la legislación europea en materia de protección de datos, siendo responsables de cualquier infracción de acuerdo con el Reglamento (UE) 2016/679.

Como se ha dicho, en la línea de una mejora de la accesibilidad, los organizadores tendrán a su disposición el asesoramiento de la Comisión con el fin de ajustar sus propuestas al ámbito material para el que están previstas las iniciativas.

La garantía de la transparencia es una constante en la regulación legislativa de la iniciativa ciudadana europea, y con relación a los organizadores, se concreta en la obligación de proporcionar cada dos meses información clara, precisa, exhaustiva y

actualizada de las ayudas y la financiación que hayan recibido como apoyo a la iniciativa siempre que superen los 500 euros por patrocinador.

### **III.2. El registro de la iniciativa ciudadana europea en la web de la Comisión: el control de admisibilidad**

Otra exigencia del principio de transparencia es la inscripción de la iniciativa en el registro web de la Comisión, primer paso que deben dar los organizadores para iniciar la tramitación.

Ahora bien, la inscripción no es automática, pues la Comisión debe proceder con carácter previo a la comprobación del cumplimiento de los requisitos formales; estos son: que la iniciativa no esté manifiestamente fuera del ámbito de competencias de la Comisión, que no sea manifiestamente abusiva, frívola o temeraria y que no sea manifiestamente contraria a los valores de la Unión Europea. A lo que se añade, de acuerdo con el Reglamento, la acreditación de que el Grupo de organizadores cumple los requisitos exigidos o que la persona jurídica ha sido específicamente creada para gestionar la iniciativa.

Por otra parte, aunque no está contemplado de forma expresa, del tenor literal del art. 11.4 TFUE cuando señala que el acto jurídico que se proponga sea “para los fines de aplicación de los Tratados”, se excluye la posibilidad de que la iniciativa tenga por objeto la reforma de los Tratados.

De lo dicho se desprende que la Comisión debe llevar a cabo un control en la fase preliminar del procedimiento que le permitirá decidir sobre la admisión o denegación del registro. Se trata de uno de los aspectos más polémicos en el funcionamiento de esta herramienta que ha dado lugar a numerosa litigiosidad. Como veremos, los Tribunales europeos se han pronunciado al respecto en diversas ocasiones, estableciendo una doctrina garantista con los derechos de los ciudadanos que ha sido determinante para la matización de algunos aspectos de la nueva regulación. También polémico y objeto de debate en el proceso de elaboración del Reglamento fue el momento de realización del control, debate generado con el fin de evitar el esfuerzo de los ciudadanos respecto a una iniciativa que más tarde no fuera aceptada por la Comisión por ser inviable (Fernández, 2020: 285).

Pues bien, en esta primera fase de control, la práctica puso de manifiesto el amplio margen de discrecionalidad de la Comisión que se debe, en gran medida, al uso en

la redacción de los requisitos de admisibilidad de conceptos jurídicos indeterminados que necesariamente exigen una labor de interpretación.

De este modo, en los primeros años de funcionamiento de la iniciativa la mayoría de las propuestas presentadas eran rechazadas en la fase de admisión, lo que dio lugar, tanto a algunas quejas al Defensor del Pueblo Europeo por mala administración como a diversos recursos ante los Tribunales europeos. En todos los casos, la causa esgrimida por la Comisión para denegar las iniciativas fue que se encontraban “manifiestamente fuera del ámbito de competencias de la Comisión”. Nunca se recurrió a los otros motivos previstos en el Tratado, como la contradicción con los valores de la UE ni el carácter abusivo, temerario o frívolo de las propuestas.

El Defensor del Pueblo Europeo no apreció mala administración en ninguno de los casos sometidos a su consideración. Sin embargo, respecto a los recursos, de las seis denegaciones de registro recurridas, el Tribunal General confirmó la decisión inadmisoria en cuatro ocasiones desde una perspectiva esencialmente formal. Sin embargo, en los otros dos casos, el TG exigió a la Comisión reconsiderar su posición, examinar de nuevo la documentación y registrar las correspondientes iniciativas (Fernández, 2020: 293).

Uno de ellos es el caso *Minority SafePack* que dio lugar a la Sentencia de 3 de febrero de 2017 (Asunto T-646/13). El Tribunal General anuló la decisión de la Comisión aludiendo al incumplimiento de su obligación de motivación suficiente. El Tribunal recurre, entre otros argumentos, a la posibilidad de registro parcial de las iniciativas, lo que le permite rechazar solo aquellas partes que propongan un acto jurídico manifiestamente ajeno a sus competencias, teniendo que admitir el resto. La otra es la sentencia de 10 de mayo de 2018, *Efler y otros c. Comisión* (Asunto T-754/14), relativa a la iniciativa *Stop TTIP (Efler)*. En este caso la anulación derivó del error de la Comisión al interpretar la noción de acto jurídico. El TG señala que, a los efectos de admitir o no a trámite una iniciativa dicha noción ha de ser interpretada del modo más abierto posible abarcando incluso las acciones de tipo negativo como la retirada de unas negociaciones o la paralización de un procedimiento legislativo en curso.

Pues bien, la reforma operada por el Reglamento en cuanto a la fase de admisibilidad de las iniciativas trae causa, en parte, de la doctrina del Tribunal General, y se ha concretado por un lado, en el refuerzo del deber de la Comisión de

motivar y dar publicidad a sus decisiones sobre las propuestas de iniciativas presentadas (sitio web público), y por otro, en uno de los aspectos más valorados de la reforma como es la posibilidad de registro parcial de las iniciativas.

En efecto, la Comisión está obligada a motivar suficientemente sus decisiones denegatorias e informar a los organizadores de las vías de impugnación de que disponen, a saber: el recurso de anulación (art. 262 TFUE) y la queja al Defensor del Pueblo Europeo (arts. 24 y 228 del TFUE). En este sentido, en la sentencia de 12 de septiembre de 2017 (Asunto C-589/15), el Tribunal de Justicia ha señalado que la decisión relativa al registro de una propuesta de iniciativa ciudadana europea... “debe adoptarse con arreglo al principio de buena administración, que obliga, en particular, a la institución competente a llevar a cabo un examen diligente e imparcial que tenga en cuenta, entre otras cosas, todos los elementos pertinentes del caso concreto”.

Por tanto, el juicio de admisibilidad nunca puede convertirse en un juicio de oportunidad, reservado a fases posteriores del procedimiento. Desde el inicio debe haber claridad en cuanto a las materias que pueden ser objeto de registro sin que la Comisión pueda volver a pronunciarse posteriormente al respecto, pues de otro modo podría ir en detrimento del principio de seguridad jurídica (Athanasiadou, 2019: 20). El registro de las iniciativas debiera ser en el futuro un trámite estrictamente reglado sin demasiado espacio para la discrecionalidad (Illueca, 2019: 8)

Si la comprobación realizada por la Comisión resulta positiva, deberá registrar sin demora la iniciativa con un número de registro único. Por el contrario, si entiende que no se cumplen los requisitos (uno o varios), rechazará el registro de la iniciativa de forma motivada.

El nuevo Reglamento otorga la posibilidad al Grupo de organizadores de modificar la iniciativa, mantenerla, o retirarla, informando a la Comisión de su elección en el plazo de dos meses. En el caso de que el grupo decida mantenerla o modificarla, la Comisión nuevamente tiene que optar por registrarla si cumple los requisitos, registrarla parcialmente, o denegar el registro, adoptando la decisión en el plazo de un mes desde que reciba la información.

En todo caso, los organizadores pueden retirar una iniciativa ciudadana registrada en cualquier momento antes de que se presenten las declaraciones de apoyo.

### **III.3. Recogida de declaraciones de apoyo**

Confirmada la inscripción de la iniciativa, los organizadores disponen de un plazo de doce meses para la recogida de firmas o declaraciones de apoyo de los ciudadanos. Cada iniciativa solo se puede firmar una vez —sin perjuicio de poder apoyar simultáneamente varias iniciativas— y podrá hacerse electrónicamente o en papel. De las firmas recogidas en papel será responsable el Grupo de organizadores.

En la línea de la reforma que viene a facilitar el uso de la iniciativa, el nuevo Reglamento introduce mejoras importantes en cuanto a la flexibilización de las fechas de recogida de firmas, así como a la simplificación de los requisitos formales exigidos. Por una parte, se introduce la posibilidad de que el plazo de recogida empiece a contar en la fecha que elijan los organizadores, siempre que no sobrepase los seis meses desde su registro y se informe a la Comisión con diez días de antelación. En cuanto a los requisitos para cumplimentar las declaraciones de apoyo, respondiendo a las críticas y frustración generadas entre organizadores y firmantes, se hace frente a la variada casuística que formaban las trece versiones diferentes de formularios, quedando ahora unificadas y reducidas a dos. Además, los Estados miembros quedan facultados para decidir cuál de los formularios disponibles deben usar sus ciudadanos (Anexo III del Reglamento).

Uno de los aspectos más destacables de la nueva regulación es la creación de un sistema para la recolección de declaraciones de apoyo por vía telemática, gestionado por la Comisión, con las garantías técnicas y de accesibilidad necesarias y gratuito para los Grupos de organizadores. De acuerdo con el texto, si bien el nuevo sistema web debe estar en funcionamiento desde el 1 de enero de 2020, se prevé un régimen transitorio hasta el 31 de diciembre de 2022 durante el cuál dicho sistema podrá convivir con los sistemas individuales para aquellos organizadores que lo deseen. Ahora bien, los sistemas individuales de recogida en línea continuarán siendo gestionados por los grupos de organizadores y deberán tener las características técnicas y de seguridad adecuadas para garantizar que los datos sean recogidos, almacenados y transferidos de forma segura durante todo el procedimiento, por ejemplo, que solo las personas físicas puedan presentar un formulario de declaración de apoyo, que no puedan modificarse los datos almacenados o ser utilizados para fines distintos, etc. En estos casos, además, es necesario que los organizadores obtengan, antes de iniciarse la recogida,

certificación que acredite que el sistema goza de las características técnicas y de seguridad adecuadas.

En todo caso, la Comisión será responsable del tratamiento de datos en el sentido del Reglamento (UE) 2018/1725, de 23 de octubre de 2018, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales por las instituciones, órganos y organismos de la Unión, y a la libre circulación de esos datos. En especial, se hace referencia a datos personales que figuran en el registro, en la plataforma colaborativa en línea, en el sistema central de recogida en línea y en la recogida de direcciones de correo electrónico.

#### **III.4. Certificación del sistema de recogida de declaraciones de apoyo**

Las declaraciones de apoyo tienen que ser verificadas y certificadas por las autoridades de los Estados miembros de acuerdo con la legislación y prácticas nacionales. A este fin, tanto los organizadores como la Comisión disponen de tres meses desde la finalización del plazo de recogida utilizando el formulario del Anexo V del Reglamento. Las autoridades nacionales disponen de otros tres meses para expedir los certificados que acrediten el número de declaraciones de apoyo válidas en cada Estado.

#### **III.5. Presentación de la iniciativa a la Comisión**

Si la iniciativa ha obtenido un millón de firmas —con los mínimos exigidos en cada Estado miembro— el Grupo de organizadores tiene un plazo de tres meses desde la obtención del certificado para redactar el texto de la proposición y presentarlo a la Comisión.

Ni el Tratado ni el Reglamento especifican qué forma debe adoptar el texto de la iniciativa. Por tanto, puede articularse como acto jurídico, pero no es un requisito obligatorio. Mas aún, la propia Comisión en el Libro Verde sobre la iniciativa ciudadana europea, plantea que el requisito de que adopte “la forma de proyecto de acto legislativo con disposiciones jurídicas fácilmente reconocibles” resulta “innecesariamente restrictivo y oneroso”. En todo caso contendrá los datos recogidos en el Anexo VII del Reglamento, pudiendo los organizadores aportar información adicional más detallada a través de Anexos.

Recibida una iniciativa válida, la Comisión deberá publicarla sin demora, y lo comunicará al Parlamento Europeo, al Consejo, a los órganos consultivos, así como

a los Parlamentos nacionales. Los trámites subsiguientes quedan ordenados con mayor claridad tras la reforma, lo que redundará en mayor seguridad jurídica para los organizadores. Así, en el plazo de un mes, la Comisión recibirá al grupo de organizadores para que puedan explicar detalladamente los objetivos de la iniciativa; en el plazo de tres meses podrá convocar a los organizadores para que expongan la iniciativa en una audiencia pública en el Parlamento<sup>4</sup>, y en el plazo de seis meses deberá comunicar su respuesta.

Una de las cuestiones más criticadas por la doctrina es la pérdida de la oportunidad en el proceso de elaboración del nuevo Reglamento para intensificar el papel de los organizadores en sede parlamentaria, pues en ningún caso está prevista su participación formal para seguimiento y defensa del procedimiento legislativo que aspiran a poner en marcha (Suárez, 2019).

### **III.6. Comunicación de la Comisión**

La nueva regulación amplía el plazo de decisión de la Comisión. En efecto, desde la publicación de la iniciativa, cuenta ahora con un plazo de seis meses —antes eran tres— para examinar la iniciativa y preparar su respuesta.

La decisión de la Comisión, en la que se recogerán sus conclusiones de carácter jurídico y político sobre la iniciativa, adoptará la forma de “Comunicación” y deberá ser motivada. En ella se concretarán las medidas que la Comisión tenga intención de proponer, así como el calendario previsto para llevarlo a cabo. Finalmente, es necesaria la publicación en todas las lenguas oficiales de la Unión, así como su notificación al grupo de organizadores, al Parlamento Europeo y al Consejo.

De este modo, motivación —en especial en el caso de decisiones negativas— y transparencia se convierten en elementos esenciales del proceso decisorio. Es uno de los puntos inspiradores de la regulación tal y como se manifiesta en el Considerando 28 que alude expresamente al principio de buena administración. Y no cabe duda que el respeto del principio de buena administración es una garantía para la efectividad de la participación ciudadana (Athanasiadou, 2019: 20).

---

<sup>4</sup> En la audiencia podrán estar presentes el Consejo y demás instituciones y órganos consultivos de la Unión, a lo que el nuevo Reglamento añade los Parlamentos nacionales y la sociedad civil.

Ahora bien, en la ausencia de vinculación de la Comisión a la propuesta presentada es dónde la participación ciudadana encuentra su principal escollo. Ciertamente la Comisión debe prestar una atención muy especial a las peticiones de los ciudadanos, pero en modo alguno está obligada a proponer legislación en respuesta a una iniciativa. La Comisión realiza, por tanto, un juicio de oportunidad que le permite rechazar o aceptar una iniciativa, e incluso en este caso tiene libertad para adoptar las medidas que considere en el ámbito de sus competencias.

Este margen de discrecionalidad hace que el control judicial tenga un alcance limitado. La única vinculación de la Comisión con una iniciativa que ha culminado con éxito “es que no puede rechazarla ni negarse a actuar sin exponer y fundamentar los motivos de tal decisión”. Tal configuración de la institución ha llevado a algún autor a considerarla como una “iniciativa de segundo grado” (Ilueca, 2019: 11 y 12).

En el caso de que la Comisión decida adoptar una propuesta legislativa en respuesta a una iniciativa ciudadana se seguirá el procedimiento legislativo correspondiente.

Por último, hay que resaltar la intensificación de las competencias del Parlamento Europeo en cuanto al seguimiento de las iniciativas que hayan prosperado. Así, además de su participación en la audiencia, el texto le atribuye expresamente el deber de evaluar las medidas que adopte la Comisión en la comunicación. Como señala Fernández, se trata de una manifestación clara de la función de control parlamentario sobre el ejecutivo de la Unión que encaja con el objetivo del Reglamento de “reforzar su seguimiento a fin de aprovechar todo su potencial como herramienta para potenciar el debate” (2020: 300).

#### IV. LA EVOLUCIÓN DE LA INICIATIVA: UN BALANCE BASADO EN LOS DATOS

Ha transcurrido ya una década desde que se presentara la primera iniciativa, en abril de 2012.

De los datos que obran en la página web de la Comisión se desprende que en los años que lleva en funcionamiento se han presentado 106 solicitudes de registro y han sido registradas 81 iniciativas. Seis iniciativas se han sometido al examen de la Comisión tras haber superado el millón de declaraciones de apoyo.

Una mirada atrás nos permite comprobar que los primeros años desde la entrada en vigor del Reglamento fueron los más intensos: la utilización de la iniciativa arrancó con un fuerte impulso por parte de la ciudadanía que fue moderándose progresivamente. Por otra parte, puede constatarse como en los últimos años ha descendido considerablemente la denegación del registro de iniciativas por la Comisión, tendencia que con toda seguridad va a continuar debido a la posibilidad de registro parcial de iniciativas.

Pero queremos detenernos, por su interés, en el análisis de la posición de la Comisión respecto de las iniciativas que han prosperado. Si bien es cierto que desde el año 2012 son pocas las iniciativas que han alcanzado el número exigido de declaraciones de apoyo, la posición de la Comisión respecto a la última iniciativa presentada da un paso adelante y un considerable impulso a este instrumento de participación ciudadana pues por primera vez se compromete a adoptar una propuesta legislativa para regular la materia sometida a su consideración.

Tres de las iniciativas que alcanzaron los apoyos ciudadanos suficientes para su estudio por la Comisión fueron registradas poco después de su puesta en marcha, entre los meses de mayo y junio de 2012. Son las denominadas *Stop Vivisection*, *Uno de nosotros* y *El derecho al agua y al saneamiento como derecho humano*. Posteriormente, en enero de 2017, se registró la iniciativa *Prohibición del glifosato y protección de las personas y del medio ambiente frente a los pesticidas tóxicos*. Veamos cuál ha sido la posición de la Comisión en cada caso.

La iniciativa *Stop Vivisection*, con 1.173.130 declaraciones de apoyo, tenía por objeto la proposición de un marco legislativo dirigido a la abolición de la experimentación animal en la Unión Europea, y de forma concreta pedía la anulación de la Directiva 2010/63/UE relativa a la protección de los animales utilizados con fines científicos. La Comisión denegó la propuesta mediante Comunicación el 3 de junio de 2015, sin perjuicio de anunciar que iba a acometer una serie de medidas relacionadas con la materia.

También la iniciativa *Uno de nosotros* —que obtuvo el mayor número de firmas logrado hasta la fecha, 1.721.626— mereció un juicio de oportunidad negativo de la Comisión. Con ella se pedía el fin y la prohibición en la Unión Europea de la financiación de actividades que suponen la destrucción de embriones humanos, en particular en ámbitos de investigación, ayuda al desarrollo y salud pública. La

Comisión decidió no presentar una propuesta legislativa amparándose en que los Estados miembros y el Parlamento Europeo ya habían debatido y decidido la política de la Unión al respecto.

En este caso, los organizadores impugnaron la Comunicación de la Comisión. Ello permitió a los Tribunales de la Unión entrar en el fondo y pronunciarse sobre el margen de apreciación de la Comisión. El Tribunal General dictó sentencia desestimando el recurso de anulación, sentencia que fue recurrida en casación por los organizadores. El proceso finaliza con la sentencia de 19 de diciembre de 2019, en la que el Tribunal de Justicia desestima el recurso de casación y cierra la discusión sobre la naturaleza última de la iniciativa, tanto en cuanto al contenido de la Comunicación como al alcance de su control jurisdiccional. Llega a la conclusión de que para que la Comisión estuviera obligada a actuar habría que reformar los Tratados. Consecuencia de esta doctrina es que el control judicial se ve limitado a la comprobación de la existencia y suficiencia de la motivación y la inexistencia de errores manifiestos (Fernández, 2020: 302).

Algo diferente es la posición de la Comisión con relación a las otras dos iniciativas que alcanzaron el millón de firmas. Si bien, en ninguno de los dos casos acepta las propuestas tal y como son planteadas, sí que anuncia la adopción de determinadas medidas legislativas en el marco de la propuesta.

En el caso de la iniciativa *El derecho al agua y al saneamiento como derecho humano*, que obtuvo 1.659.543 firmas, se invitaba a la Comisión a presentar una propuesta legislativa que consagrara el derecho humano al agua y al saneamiento reconocido por la ONU y promoviera el suministro de agua y saneamiento como servicio público esencial, excluyéndolo de la liberalización. Pues bien, en la Comunicación de 19 de marzo de 2014, la Comisión se comprometía a adoptar una serie de medidas concretas para dar inicio a un itinerario de revisión de la legislación europea sobre la materia. En concreto, mantiene el agua entre los ámbitos prioritarios para el desarrollo y posteriormente entre los ODS de la Agenda 2030 de Naciones Unidas y hace una propuesta de revisión de la Directiva sobre el agua potable.

Del mismo modo, con relación a la iniciativa dirigida a la *Prohibición del glifosato y protección de las personas y del medio ambiente frente a los pesticidas tóxicos*, con 1.070.865 declaraciones de apoyo, la Comisión presentó una Comunicación en 2018

con las medidas a adoptar para dar respuesta a la petición. Entre ellas hay que destacar la propuesta de Directiva de 11 de abril de 2018, sobre la transparencia y la sostenibilidad de la evaluación de los riesgos en la cadena alimentaria, dirigida a aumentar la transparencia de las evaluaciones científicas sobre pesticidas y la calidad e independencia de los estudios científicos en el ámbito de la seguridad alimentaria. Uno de los elementos propuestos es hacer obligatoria la consulta a las partes interesadas y a los ciudadanos sobre los estudios presentados por la industria en apoyo de sus solicitudes de autorización de productos.

Recientemente la Comisión ha atendido otras dos iniciativas que han obtenido el respaldo de más de un millón de ciudadanos en toda la Unión Europea. Son las iniciativas *Minority Safe Pack* y *End the Cage Age*.

La iniciativa *Minority Safe Pack-Un millón de firmas a favor de la diversidad en Europa*, presentada originalmente en 2013, ha conseguido alcanzar las 1.128.422 declaraciones de apoyo. En la propuesta presentada los organizadores solicitaban a la Unión la adopción de un conjunto de actos jurídicos, concretamente nueve propuestas, dirigidas a mejorar la protección de las personas pertenecientes a minorías nacionales y lingüísticas y a reforzar la diversidad cultural y lingüística de la Unión. La Comisión, en la Comunicación de 14 de enero de 2021, resalta que en los últimos años se han adoptado en la Unión Europea gran variedad de medidas con relación a los aspectos propuestos, por lo que no considera necesario adoptar ninguna medida legislativa adicional, pues “la plena aplicación de la legislación y las políticas ya en vigor constituye un poderoso arsenal de apoyo a los objetivos de la iniciativa”.

De especial interés resulta la posición de la Comisión respecto a la sexta iniciativa que ha superado el millón de firmas de ciudadanos de la Unión. Se trata de la iniciativa *End the Cage Age (Acabar con la era de las jaulas)* que ha alcanzado 1.397.113 de declaraciones de apoyo válidas. A través de esta propuesta, los ciudadanos de la Unión instan a la Comisión a que adopte legislación que ponga fin al trato inhumano de los animales de granja, buscando en última instancia el bienestar animal. Por primera vez en la vida de la iniciativa ciudadana europea, la respuesta de la Comisión ha sido plenamente favorable a lo solicitado. En la Comunicación de 30 de junio de 2021, la Comisión se compromete a presentar, para finales de 2023, una propuesta legislativa que elimine gradualmente y prohíba finalmente el uso de jaulas para todas las especies y categorías de animales

referidos en la iniciativa. Del mismo modo, adoptará y promoverá medidas de apoyo específicas en ámbitos de actuación clave relacionados, como la política agrícola común, el comercio y la investigación y la innovación para facilitar una transición sostenible y económicamente viable. Un gran éxito para este instrumento de democracia participativa.

## V. UNA REFORMA NECESARIA PERO NO SUFICIENTE

Tal y como se desprende del estudio realizado, la reforma de iniciativa ciudadana europea ha venido a solventar algunas deficiencias que su funcionamiento había puesto en evidencia, impulsada por el espíritu de facilitar y simplificar su uso por los ciudadanos europeos y, en consecuencia, incrementar su, hasta ahora, reducida eficacia.

A modo de síntesis, podemos decir que los principales aspectos en los que la reforma ha incidido positivamente son los siguientes:

- a) La mejora de la información y asesoramiento a los organizadores a través del establecimiento de puntos de contacto en los Estados miembros y de la creación de una plataforma colaborativa en línea. El efecto esperado es evitar denegaciones de registro por no cumplir los requisitos subjetivos o materiales.
- b) La obligación de la Comisión, de cara a la publicación en el registro, de traducir las iniciativas registradas y sus anexos a todas las lenguas de la UE con el fin de facilitar el uso por los ciudadanos europeos y incentivar los apoyos. No obstante, será responsabilidad de los organizadores facilitar la traducción del resto de información que voluntariamente aporten, incluido el proyecto de acto jurídico y, además, podrán promocionar y comunicar las iniciativas en lenguas minoritarias o regionales, oficiales en los Estados miembros.
- c) La posibilidad de registro parcial de las iniciativas en los casos en que solo una parte o partes de ellas cumplan los requisitos, de modo que pueda garantizarse el registro del mayor número posible de iniciativas.

- d) Una mayor flexibilidad de los organizadores para elegir la fecha de inicio del plazo para la recogida de apoyos. Con ello se pretende evitar la retirada temprana de iniciativas.
- e) La posibilidad de que los ciudadanos respalden una iniciativa independientemente del país en el que residan y que se conviertan en seguidores, reduciéndose y unificándose los datos personales a aportar.
- f) La ampliación de la fase de examen de la iniciativa por la Comisión y mejor estructuración de audiencias públicas en el Parlamento Europeo para las iniciativas que prosperen.
- g) La creación de un sistema electrónico de recogida de firmas con el fin de que la tecnología sirva de estímulo a la participación ciudadana, y eliminación progresiva de los sistemas individuales de recogida a partir de 2022 para garantizar una mejor protección de los datos personales.
- h) Por último, se da luz verde a los Estados miembros para que puedan fijar la edad mínima de los firmantes en dieciséis años si lo desean.

Ciertamente, con la reforma se mejoran algunos aspectos importantes, en especial en cuanto la visibilidad de la iniciativa y su conocimiento por los ciudadanos europeos, con una mayor involucración de los Estados y de la sociedad civil, y también en cuanto a su operatividad técnica. No cabe duda de que la articulación legal de muchos aspectos que se mostraban deficientes es fundamental pues puede contribuir de manera determinante a una mayor eficacia (Suárez, 2019).

Sin embargo, todavía perviven en la configuración de la ICE elementos de peso que, a nuestro juicio, van a seguir teniendo un efecto disuasorio y, por tanto, dificultar su funcionamiento como verdadero instrumento democrático de participación. Este es el sentir principal de la doctrina que ha tratado la materia que coincide en puntualizar aquellas cuestiones que deberían ser objeto de reflexión.

Uno de los puntos más sensibles es la exclusión de los extranjeros como sujetos legitimados para participar, considerada restrictiva e injustificada si se atiende a la naturaleza transnacional de la iniciativa. Las propuestas pasan por abrir la participación a nacionales de terceros países con residencia legal en la UE como

vehículo para la integración política (Illueca, 2019: 5 y 6; Suárez, 2020). Ahora bien, en la medida en que la iniciativa ciudadana europea es un mecanismo de democracia participativa que viene a completar los tradicionales instrumentos representativos, parece que su ejercicio está ligado al derecho de sufragio activo en las elecciones al Parlamento Europeo y, por tanto, mientras este no se modifique, quedará reservado a los ciudadanos de la Unión.

Un obstáculo importante, que ni siquiera ha sido materia de debate en el proceso de reforma, es el requisito de la dispersión territorial. La vida de la iniciativa ha demostrado que, con la configuración actual, las dificultades para conseguir el número de declaraciones de apoyo exigido son enormes. Como señala Illueca, si bien la exigencia de un millón de firmas supone solo 0,2% de la población total de la UE y, por tanto, podría parecer razonable, “las dificultades crecen exponencialmente cuando aumenta la extensión del territorio en el que deben ser recabadas así como su población, y más cuando deben proceder de al menos un cuarto de los Estados miembros y alcanzar en cada uno de ellos un umbral mínimo” (2019: 5 y 6). Creemos, de acuerdo con la doctrina, que se ha perdido la oportunidad de la reforma para suavizar el requisito de la dispersión territorial reestructurando los mínimos exigidos pues nada impide que en el desarrollo legislativo se opte por una interpretación más flexible de la expresión del Tratado “un número significativo de Estados miembros”.

Otra cuestión relevante en la que coincidimos plenamente con las opiniones manifestadas es la desconexión absoluta de los organizadores con los posibles trámites legislativos cuando las iniciativas obtengan los apoyos necesarios para ir adelante. También en este punto se ha desaprovechado la reforma para intensificar el sistema de audiencia de los organizadores durante la fase de examen que pudiera compensar, en parte, la discrecionalidad de la Comisión (Illueca, 2019: 16 y 17). En efecto, el nuevo texto no recoge ningún dispositivo para continuar con el diálogo entre los organizadores y las instituciones implicadas. Remarca la doctrina la paradoja que supone que después del enorme esfuerzo material y humano realizado para la puesta en marcha de una iniciativa, los organizadores apenas gozan de la posibilidad de una reunión con representantes de la Comisión “al nivel adecuado” y de una audiencia en el Parlamento (Suárez, 2019). Ciertamente resulta sorprendente que la norma no habilite a una interacción mayor entre los defensores de una propuesta apoyada por más de un millón de ciudadanos europeos y sus

representantes elegidos democráticamente en las urnas, más aún cuando el día a día del Parlamento nos muestra la infinidad de audiencias que se llevan a cabo en su seno. De acuerdo con el autor citado, la perspectiva positiva de la reforma se puede ver frustrada si no se dota al mecanismo de la necesaria eficacia a la hora de promover el oportuno intercambio, debate y reconocimiento mutuo entre ciudadanos y representantes europeos (Suárez, 2019).

Hemos hecho referencia al control de la actuación de la Comisión que el texto legislativo encomienda al Parlamento. Si bien hay que valorar muy positivamente el rol adquirido por el Parlamento respecto a las iniciativas que prosperan, tanto desde la doctrina como desde la sociedad civil organizada, se reclama un papel más activo de esta institución incluyendo debates en las sesiones plenarias sobre las iniciativas que prosperen seguidos eventualmente de una votación o resolución (Salm, 2018: 17). En todo caso, el Reglamento interno del Parlamento Europeo (9ª legislatura), recoge en el art. 230, la posibilidad de que las iniciativas que no prosperen puedan ser examinadas por la Comisión competente en materia de peticiones.

## VI. CONCLUSIONES

La esperada llegada de la iniciativa ciudadana al ordenamiento jurídico de la Unión Europea no tardó en defraudar a todos aquellos que la veían como herramienta potencialmente capaz de abrir nuevos cauces de participación a los ciudadanos europeos.

Los resultados obtenidos —como ve ha visto son pocas las iniciativas que desde el inicio han obtenido los apoyos necesarios para su examen por la Comisión— pronto pusieron de manifiesto las enormes dificultades que, en su puesta en práctica, encontraban los organizadores, derivadas tanto de su concepción como del diseño procedimental recogido en la norma.

El Reglamento 2019/788 ha venido a dar solución a algunos de los problemas detectados, que estaban cuestionando la eficacia de este mecanismo. Así, su texto ha acogido el grueso de las propuestas planteadas en el proceso de reforma y puede decirse que, en conjunto, la nueva reglamentación constituye un paso adelante en la construcción de un sistema de democracia participativa. Se intensifican los principios de transparencia y buena administración a lo largo de toda

la regulación. Aspectos como la creación de una plataforma digital al servicio de los ciudadanos, la obligación de la Comisión de traducir las iniciativas y sus anexos a todas las lenguas de la Unión, la posibilidad de registro parcial de iniciativas, la flexibilización de los plazos de recogida de firmas, la simplificación de los modelos a cumplimentar por los ciudadanos o la creación de un sistema electrónico de recogida de declaraciones de apoyo —gratuito para los participantes—, son valorados muy positivamente desde todos los sectores. Creemos, sin lugar a dudas, que el nuevo texto tiene potencial para cambiar el rumbo de la iniciativa ciudadana europea.

No puede, sin embargo, obviarse que hay otra serie de cuestiones que se han quedado fuera de la reflexión perdiéndose la oportunidad de mejorar su funcionamiento. Así, por ejemplo, no se ha abordado el requisito de la dispersión territorial para la obtención de número mínimo de firmas, el rol del Parlamento en el seguimiento de las iniciativas sigue siendo insuficiente, o no se ha conseguido establecer de forma común en todos los Estados miembros los 16 años como edad mínima para apoyar una iniciativa.

Ahora bien, el impacto político continúa siendo la principal debilidad del nuevo régimen. Las propuestas contenidas en las iniciativas que hayan obtenido un millón de firmas siguen sin ser vinculantes para la Comisión que ostenta pleno poder de decisión quedando los organizadores plenamente desvinculados de los trámites legislativos posteriores. Además, —y a no ser que se modifiquen los Tratados— las propuestas siempre tendrán como límite el Derecho originario.

Por tanto, a pesar de los avances, se corre el riesgo de que los obstáculos mencionados tengan efectos disuasorios desinflando poco a poco el fuelle de la reforma y, en este caso, se produzca el efecto contrario al esperado, una mayor desconfianza de los ciudadanos europeos y un mayor distanciamiento de las Instituciones.

Solo el tiempo podrá atestiguar la virtualidad de esta herramienta para incorporar a la ciudadanía al proceso de toma de decisiones de la Unión Europea impulsando el debate y la participación pública. No obstante, tenemos que valorar muy positivamente la respuesta de la Comisión a la iniciativa ciudadana *End the Cage Age* comprometiéndose a adoptar medidas legislativas para acabar con el trato inhumano de los animales de granja que son mantenidos en jaulas durante la mayor parte de su vida. La voz ciudadana ha tocado el corazón de las instituciones y va a

conducir a una revisión de las normas vigentes en la Unión Europea en materia de bienestar animal.

En definitiva, creemos que es necesaria una mayor visibilidad mediática de esta herramienta —aprovechando, en especial, el potencial que ofrecen las tecnologías digitales—, así como una mayor sensibilización de la ciudadanía a fin de incrementar su uso. Ahora bien, no puede olvidarse que el debate que subyace es de mayor calado y responde al papel real que desde la Unión se quiera dar a los ciudadanos en la vida política de la Unión.

## VII. BIBLIOGRAFÍA

- ASTOLA MADARIAGA, J. (2004): “De la legitimidad democrática de la Unión Europea y de la legitimación democrática de sus decisiones: una reflexión sobre el proyecto de Constitución europea”. *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 15, pp. 201-234.
- ATHANASIADOU, N. (2019): “The European citizens’ initiative: Lost in admissibility?” *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 1-20.
- BERTRAND, C. (2013): “La démocratie participative dans le système institutionnel de l’Union Européenne”. *Siècles*, núm. 37, <http://siecles.revues.org/1246>.
- BILBAO UBILLOS, J.M. (2012): “La iniciativa ciudadana europea (art. 11.4 TUE)”. *Cuadernos Europeos de Deusto*, núm. 46, pp. 49-84.
- BOUCHER, S. (2009): “If citizens have a choice, who’s listening? Lesson from the recent citizen consultation experiments for the European Union”. *EPIN, Working paper*, núm. 24.
- BOUSSAGUET, L. (2010): “À l’écoute des citoyens. Bilan des premières expériences participatives à l’échelle communautaire”. *Démocratie européenne en action. Notre Europe*, Paris.
- BOUZA GARCÍA, L. (2010): *Democracia participativa, sociedad civil y espacio público en la Unión Europea*, Madrid: Fundación Alternativas.

- COMISIÓN EUROPEA (2001), *La Gobernanza Europea. Un Libro Blanco*, COM (2001) 428 final.
- DUFRASNE, M. (2017): “L’initiative citoyenne européenne révèle l’impasse communicationnelle entre les citoyens et les institutions”. *Hermès, La Revue*, núm. 77, <http://www.cairn.info/revue-hermes-la-revue-2017-1-page-63.htm>.
- ESPALIÚ BEROUD, C. (2019): “Impulsar la participación de los ciudadanos como factor de legitimidad en el proyecto de la integración europea”. *Cuadernos Europeos de Deusto*, núm. 60, pp. 157-185.
- FERNÁNDEZ LE GAL, A. (2020): “El nuevo Reglamento regulador de la iniciativa ciudadana europea: un instrumento de participación de la ciudadanía europea poco conocido y de gran potencial democrático e integrador”. *Revista General de Derecho Europeo*, núm. 51.
- FONSECA, F. (2010): “La Iniciativa Ciudadana Europea: Democracia real en tiempos de crisis”. *Revista Valenciana d’Estudis Autonòmics*, núm. 55, pp. 129-141.
- HALLER, M. (2010): “Quelle légitimité pour l’Union Européenne?”. *Revue Internationale des sciences sociales*, núm. 196, pp. 55-68.
- ILLUECA BALLESTER, J. E. (2019): “La iniciativa ciudadana europea: una institución participativa sui generis en proceso de revisión”. *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, núm 32.
- KAMAGATE, M. (2011): “La démocratie participative dans l’Union Européenne”. *Toute l’Europe*.
- KORTHAGEN, I. ET AL. (2018): “Prospect for e-democracy in Europe”, Scientific Foresight Unit (STOA), <http://www.ep.europa.eu/stoa/>
- MEGALHÃES SILVA, M. M.; RESENDE ALVES, D. y JOÃO FERREIRA, M. (2019): “La importancia de las nuevas tecnologías en la democracia participativa. El caso de la iniciativa ciudadana europea”. *Doxa Comunicación*, núm. 28, pp. 37-53, <http://doi.org/10.31921/doxacom.n28a02>.

- ORAZI, G. (2012): “L’Initiative citoyenne européenne (ICE), un outil de démocratie participative?”. *Nouvelle Europe*, <http://www.nouvelle-europe.eu/node/1557>.
- ÖZBEY, E.E. (2017). “3 Lessons to be learnt from Brexit”. *Trans European Policy Studies Association*, [http://www.tepsa.eu/wp-content/uploads/2017/06/%C3%96zbey\\_policy-paper.pdf](http://www.tepsa.eu/wp-content/uploads/2017/06/%C3%96zbey_policy-paper.pdf).
- PÉREZ DE LAS HERAS, B. (2008): *El mercado interior europeo*, 2ª edic., Bilbao: Universidad de Deusto.
  - (2010): “De la democracia representativa a la democracia participativa: aportaciones del Tratado de Lisboa”. *Revista de Derecho de la Unión Europea*, núm. 18, pp. 13-27.
- PETIJEAN, S. (2016), “Initiative citoyenne européenne: la démocratie participative en panne”, <https://www.cncd.be/Initiative-citoyenne-europeenne-la-democratie-participative-en-panne>.
- SALM, C. (2018): “The added value of European Citizens’ Initiative (ECI), and its revision”. *European Added Value Unit, European Parliamentary Research Service*, <http://www.europarl.europa.eu/thinktank>
- SUÁREZ ANTON, O. (2019): “Auge y declive de la iniciativa ciudadana europea: ¿guardar las apariencias o garantizar la participación?”. *Revista Española de Derecho Europeo*, núm. 69, pp. 49-83.
- ZALC, J. (2014): “Résorber la fracture démocratique dans l’Union européenne”. *Question d’Europe*, núm. 333.