

AUGE Y DECLIVE DE LA INICIATIVA CIUDADANA EUROPEA: ¿GUARDAR LAS APARIENCIAS O GARANTIZAR LA PARTICIPACIÓN?

Rise and decline of the european citizens' initiative: to keep the appearances or to guarantee the participation?

ORESTES SUÁREZ ANTÓN

Asesor en el Parlamento Europeo

Revista Española de Derecho Europeo 69

Enero – Marzo 2019

Págs. 49–84

SUMARIO: I. ANTECEDENTES. II. ANÁLISIS DEL MARCO DOCTRINAL Y COMPARADO DE LA INICIATIVA LEGISLATIVA POPULAR EN LA UNIÓN EUROPEA. 1. *El quién y el para qué de la ILP: el criterio de la «inclusividad»*. 2. *El cómo de la ILP: el criterio de la «accesibilidad»*. 3. *El procedimiento legislativo: la cuestión de la «eficacia» de la ILP*. III. LA ICE EN EL PERÍODO 2012-2018. 1. *Marco jurídico y procedimiento parlamentario*. 1.1. La «inclusividad» de la ICE. 1.2. La «accesibilidad» de la ICE. 1.3. La cuestión de la «eficacia» de la ICE. 2. *La experiencia en el uso de la ICE (2012-2018)*. IV. LA PROPUESTA DE REFORMA DEL REGLAMENTO DE LA ICE. 1. *Avances a nivel de la «inclusividad» de la ICE*. 2. *Avances a nivel de la «accesibilidad» de la ICE*. 3. *El problema de la «eficacia» de la ICE*. V. CONCLUSIONES. VI. BIBLIOGRAFÍA.

RESUMEN: La Iniciativa Ciudadana Europea (ICE), el primer mecanismo de participación ciudadana a escala supranacional, ofrece la posibilidad de activar el procedimiento legislativo de la Unión Europea (UE) a aquellas propuestas que cuenten con el apoyo de un millón de ciudadanos. Su incorporación al ordenamiento comunitario se enmarca dentro del debate sobre el déficit democrático de la UE y el creciente distanciamiento entre ciuda-

ABSTRACT: The European Citizen Initiative (ECI), the first citizen participation mechanism at supranational level, offers the possibility of activating the legislative procedure of the European Union (EU) to those proposals that have the support of one million citizens. Its incorporation into the European legislation is part of the debate on the democratic deficit of the EU and the growing distance between citizens and institutions of representation. In



danos e instituciones de representación. Frente a aquellos otros mecanismos de participación con efectos vinculantes, como los referendums, la ICE ofrece un sistema de fijación de agenda política con potencial para el desarrollo del debate público a escala europea sin menoscabo de la capacidad de decisión de la representación política. Sobre la base del análisis de la doctrina y la experiencia comparada sobre mecanismos de agenda a nivel europeo, se plantean aquí las características de la actual regulación de la ICE y de los primeros seis años de funcionamiento del mecanismo, al tiempo que se analiza la propuesta de la Comisión de septiembre de 2017 de revisión del Reglamento 211/2011 de la ICE.

PALABRAS CLAVE: Iniciativa Ciudadana Europea– Unión Europea– Iniciativa de agenda– Iniciativa legislativa popular– Democracia participative– Déficit democrático– Crisis de la representación.

contrast to other participatory mechanisms with binding effects, such as referendums, the ECI offers a political agenda setting system with potentialities for the development of an European public debate without undermining the decision-making capacity of the political representation. Based on the analysis of the academia and of the comparative experience on agenda mechanisms at European level, are raised here the characteristics of the current ECI regulation and of the first six years of operation of the mechanism, together with the analysis of the Commission proposal of September 2017 to review the ECI Regulation 211/2011.

KEYWORDS: European Citizens' Initiative– European Union– Agenda initiative– Popular legislative initiative– Participatory democracy– Democratic deficit– Crisis of representation.

Fecha de recepción: 26-6-2018

Fecha de aceptación: 20-9-2018

I. ANTECEDENTES

La Unión Europea (UE) constituye el único modelo exitoso de convivencia en paz de la larga y dolorosa historia en común de nuestro continente. Sin embargo, cada vez son más los europeos que no se sienten identificados con el proyecto que representa. La ciudadanía siente un profundo malestar y un creciente desapego hacia sus instituciones y representantes, lo que pone en tela de juicio el proyecto común defendido por las dos últimas generaciones de europeos. 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.

En este contexto, a la vista de las crecientes críticas, la UE viene, desde inicios de los 90, procurando dotarse de un carácter *más democrático*. Así, el Tratado de Maastricht (1992) pone los cimientos de la integración política con el reforzamiento de las competencias del Parlamento Europeo y el establecimiento de una «ciudadanía europea».

En 2001, el Libro Blanco de la Gobernanza Europea¹ alertaba de que «los ciudadanos tienen cada vez menos confianza en las instituciones y en los políticos, o simplemente no están interesados en ellos (...). Son muchos los que, frente a un sistema complejo cuyo funcionamiento apenas entienden, cada vez confían menos en su capacidad para realizar las políticas que ellos desean (...). Las instituciones democráticas y los representantes públicos, tanto a nivel nacional como europeo, pueden y deben tratar de conectar Europa con sus ciudadanos». A finales de ese mismo año, la Declaración de Laeken sobre el futuro de la UE refleja el ideal de una UE «más democrática, más transparente y más eficiente», al tiempo que plantea el camino hacia una Constitución para los ciudadanos europeos². Se convocó entonces la Convención Europea, con el cometido de examinar las cuestiones esenciales para el desarrollo futuro de la UE. Sus trabajos culminaron el 10 de julio de 2003 con el acuerdo sobre la propuesta de «Tratado por el que se establece una Constitución para Europa», que recibió el visto bueno de los Jefes de Estado y de Gobierno de los Estados miembros de la UE el 18 de junio de 2004. Aunque desapercibida entre el conjunto de previsiones del texto constitucional, es en este en el que la Iniciativa Ciudadana Europea (ICE) recibe reconocimiento formal, tras ser introducida en la fase final de los debates de la Convención gracias al apoyo de algunos de sus miembros a las reivindicaciones de ciertas organizaciones de la sociedad civil. Contendida en el artículo I-47.4 del Tratado Constitucional, su puesta en marcha se vería interrumpida por el rechazo al texto en los referéndums de Holanda y Francia de 2005³.

Dos años después, en 2007, el Tratado de Lisboa recogía la llama de la malograda Constitución europea en sus aspiraciones de reforzar la legitimidad democrática y la eficacia de la UE. Ya en el Preámbulo, manifiesta su deseo de «fortalecer el funcionamiento democrático y eficaz de las instituciones, con el fin de que puedan desempeñar mejor las misiones que les son encomendadas». Para ello, Lisboa sitúa al Parlamento Europeo en un teórico pie de igualdad con el Consejo, aumenta la participación de los legisladores nacionales e introduce elementos de democracia participativa en el proceso de formulación de políticas de la UE. La ICE pasa a convertirse ahora en uno de los principales argumentos a favor del sucedáneo lisboeta, con el objetivo de procurar una

-
1. Comisión Europea (2001): *La gobernanza europea – Un Libro Blanco*. Comunicación de la Comisión, de 25 de julio de 2001. COM (2001) 428 final, 12.10.2001.
 2. Consejo Europeo (14-15.12.2001): *Conclusiones de la Presidencia. Laeken* (Declaración de Laeken sobre el Futuro de la UE).
 3. Con anterioridad a los debates de la Convención, la idea de crear un mecanismo de participación ciudadana aparece por vez primera en la Conferencia Intergubernamental de Ámsterdam (1996/97) propuesto por los entonces Ministros de Asuntos Exteriores de Austria e Italia, respectivamente, Schüssel y Dini (*vid.*: Kaufmann 2012, Bilbao Ubillos 2011).

UE más transparente y eficiente y con mayor grado de legitimidad (Kaczýnski 2010).

Con la ICE, se dota a la ciudadanía de la posibilidad de poner un asunto de su interés en la agenda de los actores políticos y abrir las puertas al inicio del proceso legislativo, pudiendo servir también para relegitimar y revigorizar los procesos de creación de políticas públicas en la UE. Si bien constituye una forma mínima de Iniciativa Legislativa Popular (ILP), de tipo indirecto, la ICE representa el primer modelo de democracia participativa de carácter transnacional. En el momento de su adopción, la coincidencia era prácticamente unánime en cuanto a sus potenciales virtudes a la hora de incrementar la legitimidad de la UE, de favorecer la europeización del debate político y la solidaridad transeuropea y de mejorar la relación entre instituciones y ciudadanos, así como la capacidad de escrutinio de estos últimos (Ventura 2010, Best y Lamberton 2011, Stratulat y Emmanoulidis 2012). Hay quien llega a reconocer en ella una «tercera legitimación democrática» del proyecto comunitario, junto a la del Consejo y el Parlamento Europeo (Auer 2005).

Conforme a esta perspectiva, la ICE sirve al propósito de una mayor profundización democrática, en línea con el anhelado propósito de legitimación de la UE y acorde con el comúnmente aceptado principio de que la democracia representativa se puede ver complementada y vigorizada mediante fórmulas de participación. Es innegable que la ICE profundiza en el marco de la legitimidad democrática europea, yendo más allá de la paulatina parlamentarización que desde Maastricht se viene produciendo por medio de la codecisión. Como describe Bilbao Ubillos (2011: 57), con el reconocimiento de vías más directas de participación en la formulación de políticas comunitarias se contribuye al objetivo «de refrescar el circuito democrático, de oxigenar el sistema político y de frenar el alarmante alejamiento de los ciudadanos», reforzando su sentimiento de pertenencia a la UE y su rol de actores políticos protagónicos.

Esta publicación retoma, completa y actualiza las hipótesis sobre la ICE que desde la puesta en marcha del mecanismo en 2012 vengo realizando en diversos artículos, publicaciones y estudios para, de alguna manera, redondear el análisis realizado en esas otras investigaciones propias, tales como las referidas en la bibliografía. En el presente estudio, cabe diferenciar tres partes principales: una primera de análisis del marco doctrinal y comparado de los mecanismos de agenda como la ICE, una segunda centrada en el análisis jurídico del mecanismo y la experiencia en el período 2012-2018 y una tercera referida a la propuesta de reforma de la Comisión de septiembre de 2017 (actualmente en fase de tramitación legislativa). El análisis concluye con las correspondientes conclusiones.

II. ANÁLISIS DEL MARCO DOCTRINAL Y COMPARADO DE LA INICIATIVA LEGISLATIVA POPULAR EN LA UNIÓN EUROPEA

La Iniciativa Ciudadana Europea (ICE) es una modalidad de iniciativa de agenda o iniciativa legislativa popular (ILP), indirecta, por la que un grupo de ciudadanos *desde abajo* eleva un asunto de su interés al debate y decisión de un órgano de representación. Se trata de un mecanismo de participación acuñado en 1920 por Kelsen e introducido por primera vez en la vigente Constitución de Austria de ese mismo año.

La ILP se diferencia tanto del derecho de petición, que no genera obligaciones de decisión y toma en consideración por parte de las autoridades a las que se dirige, como de los mecanismos de tipo directo como el referéndum. Soslayando el tipo de fracturas que estos últimos pueden generar, los órganos de representación conservan con la ILP su capacidad de decisión sobre las propuestas ciudadanas.

En el actual contexto de crisis y desafección ciudadana hacia la representación política –particularmente agudo para el nivel comunitario–, los mecanismos indirectos como la ILP deberían contar con la doble virtud de reforzar mutuamente a representantes y representados por medio de la mejora de la rendición de cuentas (*accountability*) y de la transparencia en la toma de decisiones (*scrutiny*).

Desde esta perspectiva, la ICE debería servir para incorporar a la ciudadanía europea al proceso comunitario de toma de decisiones, al tiempo que propulsar el debate y la participación a nivel europeo en relegitimación de la propia UE. Sin embargo, el mecanismo parece estar lejos de dar satisfacción a estos propósitos.

Si bien los diseños institucionales no determinan las prácticas, y autores como Setälä y Schiller (2012, 5) ponen el acento en el contexto sociopolítico en el que se desenvuelven las iniciativas, no cabe duda de que los aspectos jurídicos del mecanismo influyen también sobre sus niveles de activación y éxito. Su articulación legal puede contribuir de manera determinante a la mayor eficiencia de su funcionamiento, pues sienta las bases para la organización de las reglas del juego y genera incentivos institucionales que facilitan o inhiben las prácticas, lo que puede influir tanto en el impulso del debate democrático entre ciudadanía y representación política como en la obtención de nuevos desarrollos normativos.

Cabe identificar determinados criterios de los diseños institucionales de la ILP como más apropiados a la hora de favorecer el desempeño de este tipo de propuestas ciudadanas. Sobre la base del análisis pormenorizado de la doctrina, la legislación y la experiencia de la ILP en la UE, existen al menos tres

elementos clave a la hora de dotarla de una mayor eficiencia y alcance, a saber: a) la cuestión de quién(es) puede activar la ILP y sobre qué materias («inclusividad»); b) el criterio de cómo hacerlo, referido a los requisitos de tipo procedimental y a las facilidades/dificultades de activación («accesibilidad»); y c) el proceso de tramitación legislativa y las garantías de participación inherentes al mismo («eficacia»). Se desarrollan a continuación cada uno de estos factores⁴:

1. EL QUIÉN Y EL PARA QUÉ DE LA ILP: EL CRITERIO DE LA «INCLUSIVIDAD»

Por lo que se refiere a los *sujetos* de la ILP, tiende a considerarse que el derecho de iniciativa legislativa reside en el electorado, sea por medio de los representantes en Parlamento y/o Gobierno o por medio de la ILP. Se trata de una visión coherente con el sistema representativo, toda vez que los iniciadores legislativos habituales –Gobierno y/o Parlamento– están legitimados por medio del voto (Astarloa Villena 2003: 289). Sin embargo, el carácter no vinculante de la ILP nos remite a la posibilidad de que otras categorías de ciudadanos, más allá del mero elector, puedan promover este tipo de propuestas. En esta línea, Aranda Álvarez (2006: 200) sostiene que, al ser un instrumento de participación política diferente del derecho al voto, las condiciones para ejercer uno y otro derecho no tienen que ser necesariamente iguales.

No debemos perder de vista que nos encontramos ante un mecanismo de tipo indirecto que, a diferencia del referéndum, transfiere la decisión final sobre la propuesta surgida *desde abajo* a un órgano de representación. En este sentido, los estudios más recientes favorecen la ampliación de los sujetos, sosteniendo que la misma podría permitir canalizar demandas con mayor capacidad si se amplía la edad en que los solicitantes pueden firmar una iniciativa (por ejemplo, desde los 16 años) o si se incluye, además de a los nacionales, a determinadas categorías de residentes como los de tipo permanente (Cuesta López 2008). Austria y Letonia son ejemplos destacados de esta tendencia a nivel europeo al ser los únicos modelos a nivel nacional que reconocen a los mayores de 16 años como titulares de la ILP (ver Tabla 1).

En cuanto a las *materias* objeto de ILP, la legislación comparada tiende a excluir determinados asuntos considerados como técnicamente complejos, políticamente controvertidos, de fácil control demagógico u objeto de acuerdos alcanzados en el marco de la responsabilidad internacional del Estado (caso de Holanda, Polonia, Portugal, Rumanía y España, ver Tabla 1). Sin embargo, un menor nivel de restricciones materiales en la activación de este

4. Vid. Suárez Antón 2019, para una visión pormenorizada de estos elementos de análisis en doctrina, legislación y experiencia comparada de la ILP en 25 modelos de América Latina y la UE.

tipo de instrumentos puede resultar determinante a la hora de dotar a las iniciativas de mayor interés y atractivo ciudadano. Según varios expertos, la ILP no debe incluir excesivas restricciones, a fin de constituirse en un efectivo y relevante mecanismo de participación. Para Aragón Reyes, en su análisis del modelo de ILP existente en España, se impone una interpretación extensiva de los límites si se trata de auténticos mecanismos de democracia directa, como el referéndum; si bien, para uno indirecto como este, la interpretación que debe prevalecer es «restrictiva, es decir, a favor de la ampliación de la capacidad de propuesta de iniciativa legislativa popular» (1986: 305).

La mayor parte de la doctrina se manifiesta contra un excesivo número de limitaciones que pueda desvirtuar el mecanismo (Pérez Sola 1994), como sucede en los modelos existentes en Austria, Eslovaquia, Eslovenia, Finlandia, Italia, Letonia y Lituania (ver Tabla 1). Hay quien llega a considerar que la admisibilidad de las propuestas debería limitarse a aspectos de tipo formal, eliminándose todo riesgo de discrecionalidad material en su consideración (Alonso y Martínez 1995: 567-575). Para Ruiz Robledo, lo decisivo para que la ICE resulte en un efectivo mecanismo de participación es que trate asuntos que realmente interesen a la ciudadanía (en Pajares Montolío 2011: 107); mientras otros autores subrayan que las exclusiones pueden conllevar un efecto desmovilizador para los ciudadanos (Vintró Castells 2011: 26 y 36). En definitiva, la capacidad de incluir las preocupaciones de los ciudadanos debe ser amplia, con el fin de aumentar las posibilidades del sistema de respuesta y rendición de cuentas. Un mecanismo no vinculante como la ICE tendrá más capacidad para canalizar las demandas ciudadanas si su diseño institucional incluye una amplia gama de materias.

2. EL CÓMO DE LA ILP: EL CRITERIO DE LA «ACCESIBILIDAD»

La activación de una ILP está condicionada también por lo que podemos denominar como la «accesibilidad» del mecanismo, esto es, elementos tales como la existencia o no de requisitos de forma, el número de firmas necesarias para la presentación de las propuestas ciudadanas y, combinado con estos, las garantías y apoyos de tipo material y/o técnico que pueda ofrecer el mecanismo.

Por lo que se refiere a la *forma*, son varios los autores que consideran que el carácter formulado de las propuestas, esto es, que deban de presentarse en forma de ley, es uno de los elementos que permite distinguir a la ILP del derecho de petición, al tiempo que posibilita un seguimiento más transparente de la solicitud por parte de los promotores. Para Aranda, «lo que se insta es una iniciativa legislativa, no el derecho de petición» (2006, 205). En esta línea,

sostiene Vintró Castells que «es razonable imponer a la ILP en este punto las mismas exigencias que a las demás iniciativas legislativas» (2011: 31). Por su parte, conforme a la concepción de la ILP acuñada por Kelsen (1920: 65-66), se considera que puede facilitarse el uso eficiente del mecanismo «exigiendo sólo que la iniciativa popular diese unas líneas generales sin descender a un proyecto elaborado», esto es, sin requerirse de una propuesta con forma de ley. Este es el modelo que impone la ICE y el existente en Austria, Eslovaquia, Holanda y Letonia (Tabla 1). En la actualidad, se asienta un cierto acuerdo sobre la influencia negativa que trámites excesivos podrían tener sobre el nivel de activaciones o de rechazos a la hora del registro, debiendo garantizarse que las propuestas no resulten desestimadas por defectos de forma (Rodean 2016, Báez Lechuga 2016).

El debate sobre el número de *firmas* requerido se ha centrado en la necesidad de que el mecanismo sea accesible a la ciudadanía y el temor a que un número desproporcionado de proyectos obstaculice el normal funcionamiento de la actividad legislativa y la propia entidad de las propuestas, asemejándolas a meras peticiones no vinculantes. Kelsen consideraba que «la iniciativa es tanto más eficaz cuanto menor es el número de ciudadanos cuya proposición tiene como consecuencia la puesta en movimiento del procedimiento parlamentario. Por otra parte, sin embargo, ese número no puede ser muy pequeño para evitar abusos» (1925: 250). Para Uleri, la experiencia italiana muestra que ha resultado un instrumento político débil, acaso de manera deliberada, por el bajo nivel de firmas requerido (2012: 77); en tanto que Marco Marco sitúa el porcentaje idóneo en torno al 1% del electorado (2009: 19). En este índice se sitúan la mayor parte de casos europeos, con la excepción por exceso de Eslovaquia (4%) y Lituania (2%) y por defecto de Italia (0,1%), Portugal (0,2%), Eslovenia (0,3%) y Holanda (0,3%), junto a la propia ICE (0,25%). Además del número de firmas, deben considerarse los plazos de recolección, que suelen ir en paralelo. Junto a estos, debe referirse la posible existencia de otros requisitos, tales como modelos protocolizados para la recolección de firmas y determinadas exigencias de autenticación u otras formalidades como la necesidad de que las firmas sean recolectadas en un espacio público determinado.

Cabe destacar cómo los sistemas electrónicos de recogida de firmas pueden favorecer la mayor inclusividad del mecanismo, con el potencial, según Serdült *et al.* (2016), de transformar la política tal y como la conocemos. Para Tudela Aranda, las nuevas tecnologías permiten hacer «porosa y permeable» la acción política, pudiendo utilizarse «para reforzar la ILP» (2002: 110); mientras que Viedma Lozano afirma que la experiencia de recogida de firmas de forma electrónica resulta positiva, pues aumenta la participación ciudadana «de forma eficiente, con pocos gastos y con la reducción del impacto medioambiental»

(2010: 4). Para Christensen *et al.* (2015: 24-25), los sistemas de *crowdsourcing* o «colaboración abierta» pueden favorecer la legitimidad del sistema político. A nivel empírico, la digitalización de la ILP ha contribuido de manera notable a la ampliación del debate público en casos como los de Letonia y Finlandia.

De cara a la accesibilidad de la ILP, cabe considerar asimismo fundamental la posible existencia de *apoyos* de tipo técnico (como un asesoramiento de tipo legal, por ejemplo) y/o material (tales como recursos económicos que sirvan para hacer frente a los gastos vinculados al desarrollo de una ILP). Apoyos de tipo monetario los encontramos en el caso de Austria para todas las propuestas o de España para aquellas que superen el voto de toma en consideración por el pleno de la Cámara (algo que ocurre con poca frecuencia). De hecho, a Bilbao Ubillos (2011: 94) le llama la atención que mecanismos novedosos como la ICE no prevean «ninguna forma de financiación pública específica (...), quizá para preservar la autonomía de quienes las impulsan», al tiempo que señala que diversas organizaciones e instituciones defendieron en fase de consulta la necesidad de un apoyo económico de la UE a los promotores, a fin de mantener el instrumento en manos ciudadanas y de evitar por tanto que dependa de financiación privada. La difusión de las propuestas y del propio mecanismo resultan asimismo determinantes a la hora de garantizar el nivel de activaciones sin que, sin embargo, ningún ordenamiento europeo cuente con medidas a este respecto (que sí se observan para el caso del modelo de Derecho de Petición existente en Luxemburgo).

3. EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO: LA CUESTIÓN DE LA «EFICACIA» DE LA ILP

Deben considerarse, por último, aquellos aspectos procedimentales que pueden facilitar el adecuado tratamiento legislativo de la propuesta por parte del órgano de representación competente –por lo general, de tipo parlamentario–. Entre otros aspectos, debe tenerse en cuenta la obligatoriedad del tratamiento de la propuesta, los tiempos establecidos para el mismo, la participación de los promotores en el procedimiento en defensa de la iniciativa y el control que los mismos puedan tener sobre la propuesta –con posibilidad de presentación de enmiendas o de retirar la iniciativa– (Marco Marco 2009, Aragón Reyes 1986). La participación de los promotores de la iniciativa debe dar lugar a una discusión específica sobre la propuesta que permita escuchar los distintos argumentos que justifiquen su rechazo o aprobación (total o parcial), pues se entiende que su participación en el procedimiento legislativo contribuye a perfeccionarlo y a potenciar la expresión del pluralismo político y la integración de intereses (Larios Paterna 2008, 196). Este es el caso de modelos como los existentes en Austria, Eslovenia o Letonia (ver Tabla 1).

La ICE representa un modelo particular de ILP por cuanto que, a diferencia de los modelos nacionales equivalentes, traslada la decisión sobre la activación de la propuesta legislativa al ejecutivo (la Comisión) en lugar de al Parlamento. Para Barrat, el tratamiento que recibe la ICE resulta determinante a la hora de certificar su éxito o fracaso, en la medida en que define la percepción ciudadana sobre la distancia que separa a ciudadanos y representantes. Para el autor, podría preverse «una intervención generosa de quien la propuso, incluyendo, a fin de evitar una desvirtuación mayor o menor de su objeto, la facultad de presentación de enmiendas» (*vid.* Pajares Montolío 2011: 113).

Debe considerarse además la posibilidad de incorporar fórmulas de libre disposición sobre el texto de la iniciativa por parte de sus promotores. Varios autores consideran que los organizadores deberían contar con el derecho de retirar el texto en cualquier momento del procedimiento anterior a su aprobación. En particular, en un contexto en el que la introducción de enmiendas podría desvirtuar la proposición inicial hasta la total discrepancia con el texto original (Alonso y Martínez 1995, 569-570).

Debe considerarse también el tratamiento a otorgar a la ILP en caso de que caduque la legislatura, sin que quepa retrotraer el procedimiento a fases anteriores a la de acreditación de las firmas (Marco Marco 2009, 27).

A modo de resumen, cabe señalar que las conclusiones más relevantes de los estudios sobre la ILP existentes en Europa (referidos aquí de manera sumaria), resaltan que será utilizada con mayor frecuencia cuando permita la inclusión de mayor cantidad de actores y temáticas, el mecanismo sea relativamente fácil de activar y la ciudadanía perciba que tiene sentido hacerlo, esto es, que sus demandas son oídas y reciben una respuesta. Esta respuesta no implica necesariamente la aprobación de la propuesta pero sí la apertura de un debate, esto es, la posibilidad para los promotores de defender su iniciativa e intercambiar con la representación política argumentos a favor o en contra de la misma. Estos tres aspectos, inclusividad, accesibilidad y eficacia en el tratamiento legislativo de las propuestas deben estar presentes en la articulación legal del mecanismo y en la voluntad política de todos los actores concernidos.

A continuación, la tabla 1 resume las características de inclusividad, accesibilidad y eficacia de los modelos de ILP existentes en la UE, puestos en relación con los resultados empíricos de cada caso. Modelos como los de Austria y Letonia destacan en cuanto a la incorporación de estos tres factores, con notables resultados políticos y normativos.

A la luz de este marco de análisis que nos ofrecen la doctrina y la experiencia legislativa y práctica en el uso de los mecanismos de agenda, los siguientes apartados se ocupan del estudio de la ICE conforme a su regulación

actual y a la experiencia desarrollada en el período 2012-2018 para, a continuación, analizar la propuesta de la Comisión de septiembre de 2017 para la reforma del Reglamento de la ICE 211/2011.

Tabla 1: La ILP en la UE*

País	Inclusivo	Accesible	Eficaz	Propuestas	Tratadas	Aprobadas
Austria Const. 1920	Sí	Sí	Sí	38	38	6
Eslovaquia Const. 1992	Sí	Sí	No	≥10	— —	— —
Eslovenia Const. 1991	Sí	No	Sí	19	19	3
España Const. 1978	No	Sí	No	94	3	1 parcial
Finlandia Reglam. 2012	Sí	Si	No	19 (≥600 iniciad.)	13	1
Holanda Reglam. 2006	No	Sí	No	26	12	3
Italia Const. 1947	Sí	No	No	≥300	≤100	28
Letonia Reglam. 2016	Sí	Sí	Sí	29 (≥150 iniciad.)	29	15
Lituania Const. 1992	Sí	No	Sí	23	20	4
Polonia Const. 1997	No	No	No	≥150	20	14
Portugal Const. 1976	No	No	Sí	5	5	4
Rumanía Const. 1991	No	Sí	No	23	1	0
UE (ICE) Reglam. 2012	No	Sí	No	75	4	1 parcial

Fuente: Elaboración propia con datos de Suárez Antón (2019)

* Datos actualizados a final de 2017 (para la ICE, 2018)

III. LA ICE EN EL PERÍODO 2012-2018

1. MARCO JURÍDICO Y PROCEDIMIENTO PARLAMENTARIO

La ICE se recoge en el artículo 11.4 del Tratado de la UE (TUE), que establece que «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».

Antes de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, el Parlamento Europeo aprobaba un informe de propia iniciativa por el que instaba a la Comisión a presentar una propuesta de reglamento para la aplicación de la ICE (Informe Kaufmann del 3 de febrero de 2009)⁵. Nueve meses más tarde, el 11 de noviembre, la Comisión publicaba el Libro Verde de la ICE⁶ conforme a un proceso de consultas que se desarrollaría hasta finales de enero de 2010 y que contó con la participación de más de 300 organizaciones, autoridades públicas y ciudadanos⁷. Finalmente, el 31 de marzo de 2010, la Comisión presentó su propuesta de Reglamento para la ICE⁸. Desarrollada por el Reglamento 211/2011, de 16 de febrero de 2011, sobre la iniciativa ciudadana, la efectiva entrada en vigor de la ICE se produce en abril de 2012, hace ahora algo más de seis años. La ICE resulta similar al derecho conferido en los artículos 225 y 241 del TFUE, respectivamente, a Parlamento Europeo y Consejo en cuanto a la posibilidad de solicitar a la Comisión que presente propuestas sobre cualquier asunto que consideren requiera la elaboración de un acto de la UE para la aplicación de los Tratados. Es lo que podemos denominar un derecho de iniciativa de agenda o iniciativa política, sentido en el que asimismo apunta el considerando 1 del propio Reglamento 211/2011

Conforme al análisis anterior, tres elementos resultan clave a la hora de dotar de una mayor eficiencia a los mecanismos de agenda como la ICE: a) la «inclusividad» en cuanto a los sujetos y las materias objeto de propuesta, b) la «accesibilidad» que pueden proporcionar los requisitos de forma y firma y los posibles resortes de apoyo, y c) la «eficacia» en el proceso de tramitación legislativa. A la vista de estos criterios, cabe señalar en relación a la vigente regulación de la ICE que:

5. Parlamento Europeo (07.05.2009): *Resolución por la que se solicita a la Comisión que presente una propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la aplicación de la iniciativa ciudadana* (2008/2169(INI)).
6. Comisión Europea (2009): *Libro Verde sobre una Iniciativa Ciudadana Europea*. COM(2009)622 final, 11.11.2009.
7. Outcome of the public consultation on the Green Paper on a European Citizens' Initiative Commission Staff Working Document SEC(2010) 370, 31.3.2010.
8. Comisión Europea (2010): *Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo regulador de la iniciativa ciudadana*. COM(2010) 119 final, 31.03.2010.

1.1. La «inclusividad» de la ICE

En cuanto a los *sujetos* titulares de la ICE, el artículo 11.4 del TUE establece que sus iniciadores deben ser «ciudadanos» de la UE, a lo que el artículo 3 del Reglamento 211/2011 añade: «y tener edad suficiente para votar en las elecciones al Parlamento Europeo». La limitación en cuanto al necesario carácter de elector, por tanto, se establece a nivel reglamentario.

En el proceso de aprobación parlamentaria del Reglamento de la ICE, numerosas enmiendas apostaban por legitimar en el ejercicio de la ICE a los residentes de terceros países⁹, exclusión «particularmente reprochable» para Cuesta López (2008: 413 y 418)¹⁰.

El Parlamento Europeo planteó también llegar más lejos del «elector» en cuanto a la edad para el derecho al ejercicio de la ICE, que pretendía fijar en los 16 años¹¹. En su Resolución de 28 de octubre de 2015 sobre la ICE¹², el Parlamento Europeo pide a la Comisión que disminuya la edad para apoyar y participar en una ICE de 18 a 16 años «y que no esté ligada al derecho al voto en las elecciones al Parlamento Europeo» (2015: punto 26). Además de ser el modelo existente en Austria y Letonia, se trata de una tendencia que se observa a nivel subestatal¹³.

9. Se trata de las enmiendas aprobadas en los informes de la Comisión de Peticiones (22, 27 y 44) y de Libertades Públicas (43 y 46) y presentadas, sin éxito, al informe principal de la Comisión de Asuntos Constitucionales por el Grupo Liberal (ALDE) (enmiendas 81, 91, 11, 112, 122 y 123) y por el Grupo de la Izquierda Unitaria (GUE) (enmiendas 65, 113 y 124 y ante el Pleno de la Cámara las 72 y 73). Parlamento Europeo (02.12.2010): *Informe sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo regulador de la iniciativa ciudadana* (COM(2010)0119 – C7-0089/2010 – 2010/0074(COD)).
10. La exclusiva legitimación del ciudadano elector parece entrar en contradicción con la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE (2000/C 364/01), referida siempre a la «persona» y en cuyo artículo 44 reconoce el derecho de petición a «toda persona física» que resida o tenga su domicilio social en un Estado miembro. Lo mismo sucede con la Directiva 2003/109/CE del Consejo, de 25 de noviembre 2003, relativa al estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración, en cuyo considerando cuarto estipula que la integración de los nacionales de terceros países que estén instalados permanentemente en los Estados miembros es un elemento clave para promover la cohesión económica y social, objetivo fundamental de la Comunidad, tal y como se declara en el Tratado.
11. El *Proyecto de Informe del Parlamento Europeo sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo regulador de la iniciativa ciudadana* (COM(2010)0119 – C7-0089/2010 – 2010/0074(COD)) contenía la propuesta de los 16 años en su versión inicial (enmiendas 5 y 24), apoyada también por los grupos ALDE y GUE (enmiendas 115, 122 y 123 en Comisión y 73 en Pleno) y por los Informes de las Comisiones de Peticiones (6 y 27), Cultura (4 y 13) y Libertades Públicas (4, 34 y 25).
12. Parlamento Europeo (28.10.2015): *Resolución sobre la iniciativa ciudadana europea 2014/2257(INI)*.
13. Modelos de ILP como el de la Comunidad Autónoma de Cataluña, Ley 1/2006 de la ILP, conceden legitimación activa, además de «a las personas que tienen la condición política

Por lo que se refiere a las *materias* objeto de ICE, conforme al artículo 11.4 del TUE, la propuesta a la Comisión debe circunscribirse al «marco de sus atribuciones», lo que conlleva un difícil ejercicio de definición sea por la sola consideración del carácter exclusivo o compartido de sus competencias y de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad conforme a los que pueden ser ejercidas (art. 5 del TUE). El Reglamento 211/2011 se limita a precisar que no puede presentarse una iniciativa «manifiestamente contraria a los valores de la Unión establecidos en el art. 2 del TUE» (art. 4.2.d) ni «manifiestamente abusiva, frívola o temeraria» (art. 4.4.c), inasible categoría objeto del análisis crítico de Szligowska *et al.* (2012). La Comisión debe informar a los promotores de las razones de su decisión y de todos los posibles recursos a los que pueden acogerse ante las autoridades competentes (art. 4.3 Reglamento de la ICE). Como se pone de relieve a continuación, en el análisis empírico de la ICE (ver Tabla 3), buena parte de las ICE resulta denegada por defectos de forma ligados al criterio de la inadecuación material de las propuestas. En aplicación del principio de competencia, la Comisión ha denegado el registro de 21 del total de 75 ICE puestas en marcha desde 2012.

La Comisión señala, en su informe de 31 de marzo de 2015 sobre la aplicación del Reglamento de la ICE¹⁴, las dificultades que presenta el principio de competencia, considerando que el registro «sigue constituyendo un gran desafío para los organizadores» (2015, 16). Al hilo de este informe, el Parlamento Europeo toma nota «de las numerosas quejas de los organizadores por no haber recibido una explicación pormenorizada y exhaustiva de los motivos por los que sus iniciativas fueron rechazadas; [y] solicita a la Comisión que formule de manera detallada las razones por las que rechace una iniciativa ciudadana» (2015, punto 15); al tiempo que anima a la Comisión a que evalúe la posibilidad de registrar solo una parte de una iniciativa cuando la totalidad de la misma no recaiga dentro del ámbito de sus competencias (2015, punto 16)¹⁵. En esta línea, la última jurisprudencia del TJUE, con dos sentencias que anulan sendas decisiones de la Comisión por las que se deniega el registro

de catalanes» (art. 2.1), a las personas mayores de dieciséis años inscritas como domiciliadas en el padrón de algún municipio de Cataluña y que tengan: nacionalidad española, sean ciudadanos de los Estados miembros de la UE o de Islandia, Liechtenstein, Noruega o Suiza, o residan legalmente en España (art. 2.2).

14. Comisión Europea (2015): *Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre la aplicación del Reglamento (UE) n.º 211/2011 sobre la iniciativa ciudadana*. COM(2015) 145 final, 31.3.2015.
15. En este mismo sentido, en la «Conferencia sobre la Iniciativa Ciudadana Europea y la promesa de la democracia participativa» (16.06.2015), organizada durante la presidencia de Letonia del Consejo Europeo de la UE, varias de las propuestas se referían a la posibilidad de registrar parte de una iniciativa frente al rechazo en su totalidad por defectos parciales.

de una ICE, pone de relieve la visión restrictiva del mecanismo por parte del ejecutivo comunitario.

Hasta el momento, seis de los comités organizadores decidieron interponer recurso ante el TJUE contra la decisión de la Comisión de denegación de registro. Desestimados los casos T-561/14 (JUR 2018, 108072), T-361/14, T-44/14 (TJCE 2016, 66), T-529/13 (TJCE 2016, 146) y T-450/12 (TJCE 2016, 397), las recientes resoluciones T-646/13 (JUR 2017, 49627) y T-754/14 (TJCE 2017, 123) han resultado tomadas en consideración¹⁶. Este último caso, resuelto el 10 de mayo (T-754/14 [TJCE 2017, 123])¹⁷, avala la toma en consideración de la ICE «Stop TTIP», contraria a la negociación del CETA con Canadá y la Asociación Transatlántica de Comercio e Inversión. La anterior sentencia, de 3 de febrero (T-646/13 [JUR 2017, 49627])¹⁸, se refiere a la propuesta «un millón de firmas a favor de la diversidad», en defensa de la protección de las minorías nacionales y lingüísticas y el refuerzo de la diversidad cultural y lingüística de la UE. Incorpora esta el principio de aceptación parcial de las ICE y de rechazo únicamente de aquellos contenidos que puedan recaer fuera del ámbito de competencia de la Comisión.

1.2. La «accesibilidad» de la ICE

Por lo que se refiere a la *forma*, la ICE contempla la posibilidad de proponer un «proyecto de acto jurídico» (punto 7 del Anexo II del Reglamento de la ICE 211/2011). No es, sin embargo, un requisito obligatorio, de acuerdo con la valoración que hace la Comisión en su *Libro Verde sobre la ICE* (COM[2009]622 final), donde lo considera como «innecesariamente restrictivo y oneroso». Además, los organizadores pueden proporcionar un anexo con información más detallada sobre la iniciativa. Se trata, por tanto, de un modelo equiparable al existente en los casos de Austria o Letonia.

En cuanto a la *firma*, el comité organizador dispone de 12 meses para recabar las declaraciones de apoyo necesarias: un millón de firmas de ciudadanos europeos, sean en papel y/o electrónicamente (arts. 5 a 7 del Reglamento de la ICE). En perspectiva comparada se trata de un umbral menor y un periodo superior a la media si consideramos que representa en torno al 0,25% del electorado en 12 meses (cuando la media se sitúa en el 1% en 6 meses) (Suárez

16. Por su parte, el Defensor del Pueblo Europeo recibiría dos quejas, archivadas tras llegar a la conclusión de que no existía mala administración de la Comisión (Quejas 2013/2071 y 2014/402).

17. Sentencia del Tribunal de Justicia de la UE de 10 de mayo de 2017, Michael Efler y otros contra Comisión Europea, Asunto T-754/14 (TJCE 2017, 123), ECLI:EU:T:2017:323.

18. Sentencia del Tribunal de Justicia de la UE de 3 de febrero de 2017 (JUR 2017, 49627), Bürgerausschuss für die Bürgerinitiative Minority SafePack – one million signatures for diversity in Europe contra Comisión Europea, Asunto T-646/13, ECLI:EU:T:2017:59.

Antón 2019). Esta menor exigencia parece corresponderse con la mayor dificultad de la ICE como consecuencia de su naturaleza transnacional. Ahora bien, debemos considerar que más un tercio de las propuestas presentadas no alcanzaron el umbral de firmas, un total de 26 de las 75 iniciadas (ver Tabla 3). De hecho, durante el proceso legislativo se pidió ampliar el periodo de recolección hasta 24 meses¹⁹, si bien el Consejo puso como línea roja no subir de los 12 meses finalmente fijados.

Antes de empezar a recoger las correspondientes declaraciones de apoyo, los organizadores tienen que inscribir su iniciativa en el registro web de la Comisión (art. 4.1 del Reglamento de la ICE), haciendo constar unos requisitos mínimos de información: título de la iniciativa, objeto, descripción de sus objetivos, disposiciones de los Tratados consideradas pertinentes para la acción propuesta, datos personales de los miembros del comité; y todas las fuentes de financiación y apoyo a la propuesta.

Conforme al artículo 7 del Reglamento de la ICE, las firmas deberán proceder de al menos una cuarta parte de los Estados miembros, esto es, 7 en la UE-28 (de manera semejante al modelo de Rumanía, que cuenta también con una distribución federalizada de las firmas). La ICE optó por un sistema proporcional digresivo a fin de evitar la falta de equivalencia que produciría un porcentaje idéntico para todos los Estados miembros (Suárez Antón 2014).

Conforme a un sistema proporcional fijo, debería recolectarse un mayor número de firmas en los mayores y uno menor en los más pequeños (por ejemplo, si el umbral se situase en el 0,2%, deberían aportarse unas 1.000 en los Estados miembros más pequeños frente a las 160.000 de Alemania).

Se establece así un número mínimo de firmas por país que se corresponde con el número de escaños que el Estado miembro en cuestión disponga en el Parlamento Europeo multiplicado por 750.

Conforme a esta fórmula, en el ánimo de procurar que los promotores proporcionen igual consideración a los Estados miembros de mayor y menor tamaño, los de mayor tamaño cuentan con un umbral menor en función de su población (en el caso de Alemania, del 0,09% de la población) y uno más elevado los de menor tamaño (aproximadamente, un 0,9%).

Así, Chipre, Estonia, Luxemburgo y Malta, los Estados miembros con menor número de escaños en el Parlamento Europeo (6), deberán contar con

19. Resultaron aprobadas en Comisión las enmiendas 12 y 34 que establecían un plazo máximo de 24 meses. Sin embargo, el texto adoptado en primera lectura sería el del acto legislativo final acordado con el Consejo y que establecía el plazo de 12 meses, por lo que tampoco se llegaron a votar en Pleno enmiendas como la 74, de Brun y Scholz (GUE), para establecer un plazo de hasta 18 meses.

un total de 4.500 firmas (750*6). Por su parte, Alemania deberá contar con 72.000 (750*96) y España con 40.500.

Tabla 2: Firmas ICE por Estado miembro

Estado miembro	mín. firmas
Alemania	72.000
Austria	13.500
Bélgica	15.750
Bulgaria	12.750
Chipre	4.500
Croacia	8.250
Dinamarca	9.750
Eslovaquia	9.750
Eslovenia	6.000
España	40.500
Estonia	4.500
Finlandia	9.750
Francia	55.500
Grecia	15.750
Hungría	15.750
Irlanda	8.250
Italia	54.750
Letonia	6.000
Lituania	8.250
Luxemburgo	4.500
Malta	4.500
Países Bajos	19.500
Polonia	38.250
Portugal	15.750
Reino Unido	54.750
República Checa	15.750
Rumanía	24.000
Suecia	15.000

Fuente: Elaboración propia conforme a los datos de anexo I del Reglamento 211/2011

Por lo que se refiere a los requisitos que se establecen para la recolección de firmas, la propuesta inicial de la Comisión preveía que fueran uniformes

para todos los Estados miembros. Sin embargo, en el Reglamento adoptado, estos difieren unos de otros. Conforme al artículo 5 del Reglamento de la ICE, la recogida de firmas deberá realizarse de acuerdo con el modelo de formulario del anexo III, incluyendo el nombre completo, domicilio, fecha y lugar de nacimiento, nacionalidad y fecha y firma. En determinados casos, se exige además un número de identificación personal (Austria, Bulgaria, República Checa, Chipre, Croacia, Eslovenia, España, Francia, Grecia, Hungría, Italia, Letonia, Lituania, Malta, Polonia, Portugal, Rumanía y Suecia)²⁰.

La Comisión señala que «las divergencias entre las condiciones y los datos personales exigidos a los firmantes por los distintos Estados miembros siguen siendo un motivo de preocupación, especialmente cuando, a consecuencia de ello, se priva a los ciudadanos de su derecho a respaldar una iniciativa» (2015: 16-17). Estas divergencias «impiden que algunos ciudadanos de la UE puedan apoyar una iniciativa ciudadana (...) y la gran cantidad de datos personales exigidos por algunos Estados miembros, incluido a veces el número de identidad personal, puede disuadir a muchos ciudadanos de prestar su apoyo» (2015: 7). Por su parte, el Parlamento Europeo «considera excesivamente complicado que los organizadores tengan que facilitar distintos datos personales en apoyo de las iniciativas ciudadanas europeas en los 28 Estados miembros» y pide que se establezca un procedimiento uniforme para la formulación de las declaraciones de apoyo, al tiempo que anima a la Comisión a que siga negociando con los Estados miembros con vistas a reducir el número de requisitos en materia de datos. Asimismo, sugiere que se examine la posibilidad de establecer una ciudadanía de la Unión digital (2015: punto 25). En esta línea, «alienta a la Comisión y a los Estados miembros a establecer requisitos de recogida de datos más fáciles de cumplir y armonizados» (2015: punto 28)²¹.

Sin reglas comunes y específicas en cuanto a la verificación y certificación de los apoyos, las discrepancias a nivel nacional pueden convertir el proceso en susceptible de manipulación, al tiempo que complicar la labor de los organizadores. Viedma Lozano alerta de que «sería muy deseable que existiera una

20. Entre los documentos de identidad acreditados, como tarjeta de identidad nacional y pasaporte, se incluyen certificados de residencia (Grecia o Malta) o tarjetas de inscripción en el registro central de extranjeros (NIE, España) que entendemos, conforme a las consideraciones hechas en cuanto a los sujetos activos y pasivos de la iniciativa, se refieren únicamente a los ciudadanos de la UE.

21. En la «Conferencia sobre la Iniciativa Ciudadana Europea y la promesa de la democracia participativa» (2015), organizada por el Consejo, se incide en la idea de desarrollar una «ciudadanía digital» (Parlamento Europeo) o un número de identificación del ciudadano europeo (para su uso en un sitio web seguro en los Estados miembros), las firmas electrónicas cualificadas y la adopción de software abierto desarrollado por los ciudadanos (Comité Económico y Social).

mayor difusión de los sistemas de verificación disponibles en cada momento y la normalización de los estándares exigibles, para garantizar que se cumplen y dar un mismo tratamiento a todos los usuarios» (2010, 4). Al no existir plazos para el envío de las firmas, en la práctica, puede resultar que se superaren los 12 meses previstos (Emmanouilidis y Stratulat 2010, 4). La propia Comisión reconoce este hecho y pone de relieve cómo, «en el caso de una iniciativa, transcurrió más de un año entre el final del período de recogida de las declaraciones de apoyo y su presentación» (2015: 13). No se trata del único caso postergado en exceso.

Cabe señalar que los apoyos por vía electrónica constituyen una de las principales novedades técnicas que introduce la ICE en el ámbito de la ILP. Conforme al artículo 5.2 del Reglamento de la ICE, los organizadores podrán recabar declaraciones de apoyo en papel o electrónicamente. Conforme a este último supuesto, debe crearse un sistema de recogida web que se ajuste a determinados requisitos de seguridad y de formato para su verificación por parte de las autoridades competentes, de manera equivalente a las previsiones para las firmas en papel (art. 6 del Reglamento de la ICE)²². Antes de empezar la recogida electrónica, los organizadores deben obtener una certificación de la autoridad competente del país de la UE en el que se vayan a almacenar los datos. La Comisión considera que su oferta de alojamiento «logró remover el principal obstáculo» por lo que se refiere a la recogida de firmas por página web²³, en tanto que, pese a que el uso del software de la Comisión no exime de este último requisito, sí lo facilita. Según los datos de la Comisión, de las ICE que prosperaron, «*Right2Water*» obtuvo el 80% de las firmas electrónicamente, «*Stop Vivisection*» el 60% y «Uno de nosotros» el 30% (2015: 16-17).

A este respecto, el Parlamento Europeo señala «la importancia de la tecnología como herramienta para fomentar la participación ciudadana; pide a la Comisión que mejore su programa informático de recogida de firmas en línea para que su uso resulte más fácil, lo haga accesible para las personas con discapacidad, ofrezca sus servidores para el almacenamiento gratuito de las firmas en línea de forma permanente utilizando recursos presupuestarios de la UE ya existentes, y que simplifique y modifique las especificaciones técnicas sobre la recogida de firmas en línea de manera que puedan recogerse las direcciones de

22. Cabe también la «firma electrónica avanzada» en el sentido del Reglamento 910/2014, de 23 de julio de 2014, relativo a la identificación electrónica y los servicios de confianza para las transacciones electrónicas en el mercado interior. Conforme al Reglamento ICE, estas serán tratadas de la misma manera que las declaraciones de apoyo en papel (art. 5.2). Ahora bien, según la Comisión, no se registra ningún caso de utilización de esta posibilidad (2015: 8).

23. El Reglamento de Ejecución 1179/2011, por el que se establecen especificaciones técnicas para la recogida web, prevé el desarrollo de un software de código abierto.

correo electrónico con carácter no obligatorio en la misma pantalla que el formulario, pero se almacenen en una base de datos separada» (2015: punto 17). Subraya además «la necesidad de vincular el sistema de recogida de firmas en línea a las nuevas herramientas de campaña de los medios digitales y sociales pertinentes, siguiendo el ejemplo de otras plataformas de campaña en línea con resultados satisfactorios» (2015: punto 18).

Por lo que se refiere a la protección de datos, el Reglamento ICE es la única legislación europea con previsiones específicas a este respecto. Los considerandos 21 a 26 del Reglamento ICE remiten al Reglamento 45/2001 y el artículo 12 a la Directiva 95/46/CE y su legislación derivada. Además, conforme al Reglamento ICE, organizadores y autoridades nacionales están obligados a garantizar que los datos personales recogidos no sean utilizados para fines distintos del apoyo declarado a la iniciativa de que se trate y a destruir todas las declaraciones de apoyo, así como sus copias, en el plazo de un mes después de presentar su iniciativa a la Comisión.

El Anexo III de la norma refleja sendas declaraciones de confidencialidad tanto para los promotores como para los firmantes y el artículo 4.4 del Reglamento de la ICE señala que «las personas interesadas tendrán el derecho de solicitar la retirada de sus datos personales del registro tras la expiración del período de dos años a partir de la fecha de registro de una iniciativa ciudadana propuesta.»

Los organizadores de una ICE, en tanto que responsables de la misma, responderán de los posibles daños que causen, pudiendo ser procesados por incumplimiento de las disposiciones del Reglamento de la ICE, en particular, en caso de utilización fraudulenta de datos (art. 13 del Reglamento de la ICE). Esto, conforme a las sanciones que deben establecer los Estados miembros (art. 14).

Dada la falta de personalidad jurídica de los comités organizadores, se han manifestado inquietudes en materia de responsabilidad y dificultades, por ejemplo, para la gestión de la protección de datos, toda vez que residen en, al menos, siete países distintos. En este sentido, el Parlamento Europeo propone «que los comités ciudadanos puedan obtener personalidad jurídica» (2015: punto 27) y que se facilite «más información sobre las obligaciones en materia de protección de datos en cada Estado miembro en el que los organizadores celebren sus campañas, con el fin de proporcionarles seguridad jurídica» (2015: punto 11).

Por lo que se refiere a los resortes de *apoyo* técnico y/o económico, conforme al artículo 4 del Reglamento de la ICE, «la Comisión establecerá un punto de contacto que proporcionará información y asistencia». Por su parte,

el Considerando 4 establece que «la Comisión debe ofrecer a los ciudadanos, previa petición, información y asesoramiento informal sobre las iniciativas ciudadanas, especialmente en lo que respecta a los criterios de registro». En este mismo sentido, en la declaración anexa al acto legislativo final, se señala que «durante el proceso de registro y tramitación de las iniciativas ciudadanas, la Comisión brindará apoyo y orientación a los organizadores cuando sea necesario».

En la práctica, el «punto de contacto» del artículo 4 es el previamente existente *Europe Direct Contact Centre*. Por su parte, el Comité Económico y Social también proporciona información y apoyo en el desarrollo de las ICE. Entre los servicios informales que ofrece se encuentra la traducción a otras lenguas oficiales, responsabilidad de los organizadores conforme a la regulación actual.

Según la Comisión (2015: 14-15), *Europe Direct* respondió desde 2012 a más de 1.080 preguntas. Además, los servicios de la Comisión han prestado asistencia directa a los organizadores de las iniciativas a través de su cuenta de organizador en el sitio web de la Comisión (más de 85 solicitudes contestadas) o por correo electrónico (en torno a 125 solicitudes). También se ha proporcionado asistencia técnica por correo electrónico (casi 300 solicitudes) y a través de la plataforma *Joinup* en relación con el programa informático de recogida de declaraciones de apoyo. Asimismo, se ha prestado ayuda mediante reuniones específicas, por teléfono y videoconferencia.

La teórica existencia de un apoyo técnico como el que estipula el artículo 4 del Reglamento 211/2011 se contradice con el elevado nivel de propuestas denegadas por motivos de forma (21 de 75). Por ello, el Parlamento Europeo «pide a la Comisión que proporcione cuanto antes un asesoramiento amplio y adecuado» y «aboga por que se estudie la posibilidad de crear otro órgano independiente encargado de brindar asesoramiento», de modo que los organizadores no se enfrenten a un rechazo por presentar una ICE que no entre dentro de las competencias de la Comisión (2015: punto 9). El Parlamento Europeo destaca que la creación de una oficina específica para la ICE «podría contribuir a sensibilizar al público y a los medios de comunicación acerca de este instrumento» (2015: punto 10)²⁴.

En cuanto al posible apoyo económico, la única referencia contenida en la regulación es de tipo negativo, obligando a los organizadores a proporcionar periódicamente información actualizada sobre las fuentes de apoyo y financiación de la iniciativa propuesta (art. 4.1 del Reglamento de la ICE). Además, el

24. Anglmayer (2015, 10) propone también crear un «Centro de la Iniciativa Ciudadana Europea» dedicado en exclusiva a la resolución de consultas sobre este mecanismo.

artículo 9 del Reglamento de la ICE remite al Reglamento 2004/2003, de 4 de noviembre de 2003, sobre el estatuto y la financiación de los partidos políticos a escala europea, en el que, entre otras previsiones, se señala la obligación «de declarar sus fuentes de financiación, proporcionando una lista de sus donantes y de las donaciones recibidas de cada uno de ellos, salvo las que no superen los 500€ por año y donante» (art. 6).

La Comisión (2015) contabiliza 14 iniciativas sin fuentes de financiación, 9 con un importe inferior a 10.000€ y otras 8 con un importe total superior a esta cifra, habiéndose manifestado dificultades para la obtención de fondos dada la falta de personalidad jurídica de los comités organizadores. Las propuestas que prosperaron hasta entonces declararon una financiación de 140.000€ («Right2Water»), 159.219€ («Uno de nosotros») y 23.651€ («Stop Vivisection»).

A este respecto, el Parlamento Europeo «pide a la Comisión que estudie la posibilidad de prestar ayuda financiera a las iniciativas ciudadanas europeas con cargo a los fondos presupuestarios existentes en la UE a través de programas europeos (...) que incluya la posible financiación de programas promocionales en radio y televisión» (2015, punto 33).

1.3. La cuestión de la «eficacia» de la ICE

Por lo que se refiere a la fase del tratamiento legislativo de las propuestas, estas son sometidas al dictamen de la Comisión (art. 15.2 del Reglamento de la ICE) previa reunión de sus promotores con la propia Comisión (art. 15.1) y celebración de una audición pública en el Parlamento Europeo (art. 14). La Comisión cuenta con tres meses para examinar la ICE presentada y establecer «en una comunicación sus conclusiones finales de carácter jurídico y político sobre la misma, las medidas que en su caso se proponga adoptar, si alguna, y las razones para actuar así o para no hacerlo» (art. 10). Aun con unanimidad en cuanto a que la evaluación sea completa y adecuada, no se precisa ningún criterio de respuesta. La Comisión puede optar por presentar propuestas que supongan la puesta en marcha del procedimiento legislativo o, por el contrario, rechazar la iniciativa ciudadana (el comité organizador de la ICE «Uno de nosotros» impugnó la comunicación final de la Comisión, siendo desestimada por el TJUE)²⁵.

La ICE articula la posibilidad por parte de los organizadores de dar explicaciones sobre la propuesta a la Comisión y de celebrar una audición par-

25. Sentencia del Tribunal de Justicia de la UE de 23 de abril de 2018, European Citizens' Initiative One of Us y otros contra la Comisión Europea, Asunto T-561/14 (JUR 2018, 108072), ECLI:EU:T:2018:210.

lamentaria de carácter más bien informal, sin embargo, nada se prevé sobre la participación formal de los promotores en sede parlamentaria para el seguimiento y defensa del procedimiento legislativo que aspiran a poner en marcha y que se entiende en la raíz del propósito de todo mecanismo de agenda. Apenas se reconoce en el Reglamento del Parlamento Europeo la posibilidad de organizar una nueva audiencia en el caso de que la Comisión no formule una propuesta de acto jurídico a raíz de una iniciativa ciudadana en el plazo de 12 meses, después de haber publicado un dictamen positivo sobre ella y de haber expuesto en una comunicación las medidas que se propone adoptar, así como la de activar el procedimiento del artículo 225 del TFUE de solicitud a la Comisión de las propuestas oportunas (art. 211.8 del Reglamento del Parlamento Europeo).

Además, señala la Comisión en su informe de 2015 cómo algunos organizadores y otras partes interesadas consideran que el diálogo y la interacción con la Comisión en las diversas fases del ciclo de vida de la ICE es insuficiente. A este respecto, les gustaría un proceso de examen y seguimiento más estructurado, con una mayor participación en el mismo; y estiman que debe procurarse organizar las audiencias públicas de modo que se garantice que las partes interesadas y sus distintos puntos de vista sean oídos.

Para el Parlamento Europeo, la audiencia pública debería estructurarse de modo que los organizadores puedan entablar un diálogo con los eurodiputados y los funcionarios pertinentes de la Comisión, contando con expertos externos y organizados bajo los auspicios de una comisión «neutral» (2015: punto 31). Además, el Parlamento Europeo pide a la Comisión que revise el texto del artículo 10, letra c), del Reglamento 211/2011 para permitir el seguimiento adecuado de una ICE que haya prosperado, al tiempo que la insta a que dentro de los 12 meses siguientes a la publicación de un dictamen positivo empiece a preparar el acto jurídico sobre la ICE correspondiente (2015: punto 30).

Estas aproximaciones de Comisión y Parlamento Europeo parecen, en todo caso, en exceso cautelosas, toda vez que, de manera semejante a los modelos nacionales equivalentes, la Eurocámara debería estar incardinada de manera directa y formal en el proceso de debate de las propuestas legislativas iniciadas *ex artículo 11.4 del TUE*, con apertura directa del proceso de debate entre ciudadanía europea y representación política.

Se produce la paradoja de que, después de todo el esfuerzo material y humano que implica la puesta en marcha y el desarrollo exitoso de una propuesta transnacional de las características de la ICE, los organizadores gozan apenas de la posibilidad de una reunión con representantes de la Comisión «al nivel

adecuado» y de una audición en el Parlamento Europeo. Sobre todo, a la vista de que, tanto la una como la otra, pueden tener lugar sin necesidad de poner en marcha una ICE, pues son incontables las audiciones públicas que cada día tienen lugar en el Parlamento Europeo –basta el apoyo de un eurodiputado para su organización–, lo mismo que las innumerables reuniones que cada día los funcionarios de la Comisión mantienen con un sinfín de actores sociales de todo tipo.

Cabe facilitar por tanto que la propuesta sea tratada en sede parlamentaria y derive en una discusión específica de los aspectos contemplados en la misma, a fin de escuchar los distintos argumentos para la toma de decisión a través de la participación de los promotores en el procedimiento en defensa de su iniciativa, al tiempo que garantizar su control sobre la propuesta. Resulta imprescindible además que se reglamenten los plazos de tratamiento legislativo que deberían verse privilegiados.

Por otra parte, conforme al Reglamento de la ICE, los organizadores sólo pueden retirar la iniciativa hasta el momento en que remitan a la autoridad nacional competente las declaraciones de apoyo para ser certificadas (art. 4.5 del Reglamento de la ICE). Las iniciativas retiradas no pueden reanudarse y todos los apoyos quedan sin efecto, considerados como obsoletos.

No existe ninguna previsión específica en relación con el tratamiento que reciben las ICE en trámite en caso de concluirse la legislatura.

2. LA EXPERIENCIA EN EL USO DE LA ICE (2012-2018)

Desde la puesta en funcionamiento de la ICE se presentaron un total de 75 propuestas, de las que se admitieron a trámite 54 de ellas (a 21 les fue denegado el registro por defectos de forma). De entre ellas, 41 se contabilizan como obsoletas (26 por falta de apoyo suficiente en plazo y 15 por haber sido retiradas)²⁶. Esto es, un tercio de las propuestas no alcanzaron las firmas necesarias (26 de 75) y cerca de otro tercio fueron denegadas por inadecuación material con el ámbito de competencia de la Comisión para el desarrollo de los Tratados (21 de 75). Restan las siete (7) que aún se encuentran en fase de tramitación y otras cuatro (4) sometidas al dictamen de la Comisión por superar el requisito de firmas (ver Tabla 3).

Como balance de los seis años de funcionamiento del mecanismo, los resultados parecen poco alentadores, conforme a una experiencia que parece alejarlo de los propósitos para los que fue concebido. A pesar de unos ini-

26. En cinco casos se ha extendido el plazo de 12 meses como consecuencia de ciertas dificultades técnicas del sistema informático al momento de la puesta en marcha del mecanismo.

cios esperanzadores, el mecanismo entra en declive, con tan solo 7 iniciativas puestas en marcha en 2018 frente a las 24 de 2012. Cabe entender que la ICE ha perdido interés a la vista de la falta de correlación entre el empeño que requiere su puesta en funcionamiento y lo incierto del resultado que cabe obtener (Suárez Antón 2019).

Tabla 3: La ICE en la práctica

	Iniciadas		Obsoletas			Abiert.	Pend.	Dictamen		
	Total	Deneg.	Admit.	Retirad.	S/Firm			Total	Total	Neg.
2012	24	12	12	2	7	9	---	---	2	1
2013	16	4	12	4	8	12	---	---	---	---
2014	9	4	5	3	2	5	---	---	---	---
2015	5	---	5	2	3	5	---	---	---	---
2016	5	---	5	3	2	5	---	---	---	---
2017	9	1	8	1	4	5	---	2	---	1
2018	7	---	7	---	---	7	---	---	---	---
Total	75	21	54	15	26	41	7	2	3	1

Fuente: Elaboración propia con datos de la Comisión Europea

www.ec.europa.eu/citizens-initiative/

Desde el primer año de funcionamiento del mecanismo, cuando tres iniciativas superaron el millón de firmas, solo una nueva propuesta cumple con el requisito de firmas en octubre de 2017. Estas cuatro ICE fueron las únicas sometidas al correspondiente dictamen de la Comisión. De entre ellas, solo una sería aceptada parcialmente, la correspondiente al derecho al agua²⁷, que debería dar lugar a una serie de desarrollos legislativos que no han tenido lugar hasta febrero de 2018 (aún en fase de debate)²⁸. Se rechazarían, por tanto, las otras tres iniciativas tomadas en consideración, sobre células madre²⁹, vivisección animal³⁰ y el aspecto esencial de la relativa a la prohibición del

27. El derecho al agua y el saneamiento como derecho humano ¡El agua no es un bien comercial, sino un bien público!» de 10.05.2012 <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2014/ES/1-2014-177-ES-F1-1.Pdf>

28. Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la calidad de las aguas destinadas al consumo humano (versión refundida). COM/2017/0753 final – 2017/0332 (COD).

29. «Uno de nosotros» de 11.05.2012 <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2014/ES/1-2014-355-ES-F1-1.Pdf>

30. «Stop Vivisection» de 22.06.2012. <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/3/2015/ES/3-2015-3773-ES-F1-1.PDF>

glifosato³¹. A pesar de este último dictamen de la Comisión, el Parlamento Europeo aprobó en febrero de 2018 la creación de una Comisión especial sobre el Procedimiento de Autorización de la Unión para los Plaguicidas (PEST) con el mandato, entre otros, de análisis y evaluación de sustancias activas como el glifosato y de la decisión de la aprobación y renovación de la aprobación del glifosato de conformidad con el Reglamento 1107/2009³².

Aun habiendo visiones benevolentes en cuanto a los efectos positivos de la ICE a la hora de favorecer el debate europeo (Tuokko y Greenwood 2017), cabe coincidir con Bilbao Ubillos en las críticas a la capacidad de la ICE para revertir la progresiva tendencia al distanciamiento entre ciudadanos e instituciones europeas, sin que pueda hablarse «de un antes y un después de la entrada en escena de la ICE. O de un cambio radical en la forma de hacer política en la UE» (2011: 98). Ahora bien, la reciente propuesta de Directiva relativa a la calidad de las aguas destinadas al consumo humano o la creación de la Comisión especial sobre el glifosato parecen plantear un cierto cambio de actitud respecto de la ICE por parte de las instituciones comunitarias, que tampoco han rechazado por defectos de forma ninguna de las siete (7) propuestas iniciadas en 2018. Como parte de este aparente giro, se analiza a continuación la propuesta de la Comisión de 13 de septiembre de 2017 para la reforma del Reglamento (UE) n.º 211/2011 sobre la ICE, en la actualidad, en fase de toma en consideración por parte del colegislador comunitario –Consejo y Parlamento Europeo–. Esta propuesta, presentada por el Presidente Juncker en el debate sobre el Estado de la Unión de septiembre de 2017, se enmarca dentro del «cambio democrático» que la Comisión Europea incluye en la presente legislatura como una de sus 10 prioridades para el período 2015-2019.

IV. LA PROPUESTA DE REFORMA DEL REGLAMENTO DE LA ICE

En línea con el análisis precedente, se contrastan a continuación las características de «inclusividad», «accesibilidad» y «eficacia» de la propuesta de la Comisión de reforma del Reglamento 211/2011 sobre la ICE de 13 de septiembre de 2017³³, actualmente en fase de discusión en Consejo y Parlamento Europeo. A este respecto, cabe señalar que:

31. «Prohibición del glifosato y protección de las personas y del medio ambiente frente a los pesticidas tóxicos» de 25.01.2017. <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/successful/details/follow-up/2017/000002/es?lg=es>
32. Decisión del Parlamento Europeo, de 6 de febrero de 2018, sobre la constitución, competencias, composición numérica y duración del mandato de una comisión especial sobre el procedimiento de autorización de la Unión para los plaguicidas.
33. Comisión Europea (2017): *Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la Iniciativa Ciudadana Europea*. Bruselas, 13.9.2017 COM(2017) 482 final.

1. AVANCES A NIVEL DE LA «INCLUSIVIDAD» DE LA ICE

En cuanto a los *sujetos*, la propuesta de reforma del Reglamento 211/2011 aboga por ampliar el ámbito de legitimación activa y pasiva del mecanismo a todos los ciudadanos europeos mayores de 16 años en lugar de limitarla, como hasta ahora, a aquellos con derecho a voto (art. 2 de la propuesta). De esta manera, la Comisión asume las propuestas referidas anteriormente de Parlamento Europeo, doctrina y modelos comparados como los de Austria o Letonia. No se contemplan, sin embargo, avances en lo referente a la incorporación de los residentes en el uso del mecanismo.

A este respecto, cabe valorar la función de la ICE como herramienta de construcción de la ciudadanía europea, en particular, a la vista de que más del 70% de los miembros de los comités organizadores de las iniciativas cuentan con entre 21 y 30 años. Es más, en la activación de este mecanismo de participación, a la par de Alemania, Italia y España, y sólo superados por Francia, se sitúan los ciudadanos del Reino Unido, donde se calcula que el 70% de los jóvenes votaron a favor de la permanencia de su país en la UE.

En lo que atañe a las *materias* de las iniciativas, la nueva propuesta legislativa (nuevo art. 6.2.c) incorpora la reivindicación del Parlamento Europeo de registrar solo una parte de una iniciativa cuando la totalidad de la misma no recaiga dentro del ámbito de sus competencias, como quedó referido, idea que viene reforzada por la última jurisprudencia del TJUE.

Así, la propuesta de la Comisión representa un cierto avance, si bien el Parlamento Europeo iba más lejos al considerar que «en virtud del Tratado de Lisboa, las cuestiones suscitadas en una iniciativa ciudadana europea no tienen por qué corresponder plenamente con las competencias de la Comisión» (2015: punto 9), e invitaba a la Comisión a «que estudie formas de atribuir a la autoridad competente, ya sea a nivel nacional o regional, las iniciativas o las partes de las iniciativas que no entren dentro de su ámbito de competencias» (2015: punto 16). En esta línea, son varios los autores que consideran que la iniciativa debe ser monitoreada por el órgano ante el que se presenta (Kaczynski *et al.* 2010, Stratulat y Emmanoulidis 2012) o, incluso, tomada en consideración aun cuando sea presentada ante un órgano ajeno a su ámbito competencial (Ventura 2010). Se trata de ideas que cabe sean retomadas en el proceso de debate y enmienda de la nueva propuesta de Reglamento de la ICE.

2. AVANCES A NIVEL DE LA «ACCESIBILIDAD» DE LA ICE

Por lo que se refiere a la *forma*, sigue sin requerirse de una propuesta formulada, una característica que, como vimos, favorece la accesibilidad del mecanismo. Tampoco varían los umbrales y plazos de firma. Ahora bien, cabe

destacar la nueva previsión de sistemas de colaboración abierta online (*crowd-sourcing*) (art. 4.2 de la propuesta). Como quedó referido, la experiencia comparada pone de relieve cómo este tipo de plataformas ha redundado en un elevado nivel de activaciones y en un mejor conocimiento ciudadano general de los mecanismos de agenda, caso de Letonia y Finlandia. Se prevé además la puesta en marcha de un sistema centralizado para la recolección de firmas *online* operado por la propia Comisión Europea (art. 10 de la propuesta). La reforma, por tanto, aspira a profundizar en la digitalización del sistema.

Otros avances de la propuesta legislativa de la Comisión se refieren a la simplificación de los requisitos formales de firma y puesta en marcha, a la traducción de las propuestas (art. 4.4 de la propuesta), a la posibilidad de que entidades legalmente constituidas sean consideradas como grupos de organizadores (art. 4.6 de la propuesta), a la elección de la fecha de inicio de la campaña de recolección de firmas (art. 8.1 de la propuesta) o a la posibilidad de que los firmantes sean informados por *e-mail* sobre el desarrollo de la iniciativa (art. 17 de la propuesta).

Por su parte, el establecimiento de puntos nacionales de apoyo técnico, conforme al nuevo artículo 4.6 de la propuesta, resulta una medida más de tipo nominal que no parece vaya a solventar las carencias existentes en cuanto a la falta de resortes de apoyo técnico y económico frente a las dificultades a las que se ven sometidas las iniciativas.

Cabe asimismo echar en falta avances de cara a la divulgación y sensibilización ciudadana en torno a la ICE. Como ejemplo de la importancia de las medidas de difusión cabe referir la experiencia española por la que, en el referéndum de aprobación del Tratado Constitucional de la UE, los estudios de opinión pusieron de manifiesto el amplio conocimiento de la ICE como uno de los factores favorables a la aceptación de nuevo Tratado y, por ende, de acercamiento y reconocimiento a la UE por parte de la ciudadanía (Eurobarómetro de 2005, pp. 25-28, realizado tras el referéndum en España y en el que el 45% de los votantes indicaron conocer la ICE y un 65% consideraban que el Tratado reforzaría la democracia a nivel transnacional. Kauffman (2012) se hace eco de estos datos).

3. EL PROBLEMA DE LA «EFICACIA» DE LA ICE

Pese a las mejoras planteadas en otros ámbitos, no se plantea avance alguno por lo que se refiere al tratamiento legislativo de las propuestas. Más bien al contrario, la Comisión propone ampliar los plazos para su dictamen final de tres a cinco meses (art. 15.2 de la propuesta) y el de revisión del mecanismo de tres a cinco años (art. 24 de la propuesta), manteniendo el actual sistema

de audiencia en el Parlamento Europeo y de reunión «al nivel adecuado» con la Comisión.

Sin minusvalorar el buen hacer de los funcionarios de la Comisión a la hora de mantener un estrecho diálogo con los promotores de aquellas ICE que alcancen el umbral del millón de firmas, deben ser los representantes ciudadanos legítimamente elegidos en las urnas, esto es, los diputados europeos, quienes desarrollen este diálogo político con la ciudadanía. A falta de propuesta legislativa de la Comisión, en el mejor de los casos, las propuestas ciudadanas pasan de refilón por el Parlamento a modo de audición de los proponentes a la que, con suerte, asisten algunos pocos diputados europeos.

Dentro de los límites que ofrece el artículo 11.4 del TUE, debe procurar incardinarse de manera lo más directa posible a los ciudadanos en el procedimiento legislativo europeo, acaso por medio de la toma en consideración de las propuestas en sede parlamentaria en las Comisiones de Asuntos Constitucionales y/o Peticiones –junto con las que puedan corresponder por razón de la materia objeto de iniciativa–, además del correspondiente voto de la propuesta ante el pleno de la Cámara. Esto, con participación en el proceso de los promotores de las iniciativas (como sucede en ocasiones en la Comisión de Peticiones, conforme al que debería ser un instrumento legislativo de menor alcance político y jurídico); o, en su caso, promoviendo la activación de los artículos 225 y/o 241 del TFUE por los que, respectivamente, Parlamento y/o Consejo instan a la Comisión al desarrollo de propuestas legislativas que deberían presentar dentro de un plazo determinado que no debería superar los 12 meses.

Si bien cabe profundizar en las medidas de reforma propuestas por la Comisión, el reconocimiento de fórmulas de colaboración abierta *online*, la legitimación de los mayores de 16 años o la mayor inclusividad material de las propuestas constituyen avances significativos que pueden redundar en una mayor activación de iniciativas, en un mejor conocimiento y difusión del mecanismo y en un reforzamiento del sentimiento europeísta entre los más jóvenes. Sin embargo, esta perspectiva positiva de la propuesta se puede ver frustrada y vuelta contra el propio propósito de acercamiento de la UE a los ciudadanos 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. Se trata de un aspecto sustancial que atiende al objetivo central de toda iniciativa de agenda y que cabe situar en la base del fracaso de la ICE. El colegislador comunitario puede aún solventar esta falla del mecanismo durante el proceso legislativo de revisión de la propuesta de la Comisión de reforma del Reglamento de la ICE.

V. CONCLUSIONES

La UE se embarca una vez más en una innovación política con la que demuestra su capacidad de adoptar reformas a pesar de las importantes diferencias entre Estados miembros. La ICE elude el conflicto entre la democracia representativa y plebiscitaria y se orienta hacia la búsqueda de soluciones, favoreciendo las iniciativas constructivas en lugar de las destructivas, persiguiendo que los ciudadanos participen en el proceso político sin sancionar al legislador.

La Comisión realizaba en 2015 el primer balance trienal de la implementación de la ICE mostrando una visión autocomplaciente, contradictoria con la evidencia de unos datos que reflejan el fugaz auge y declive en el uso del instrumento y el escaso resultado de una única ICE aceptada parcialmente. En este escenario, la actual propuesta de revisión del instrumento representa una oportunidad para abordar las carencias que encuentra la regulación de un mecanismo pensado para hacer a la ciudadanía europea copartícipe del proyecto comunitario, una finalidad que está lejos de conseguir en la actualidad y a la que la Eurocámara debería dar respuesta antes de las elecciones europeas de 2019. Nada debe hacer temer al legislador sobre el contenido de unas propuestas sobre las que, en última instancia, le corresponde decidir a él mismo.

La propuesta de reforma del Reglamento de la ICE mejora algunas cuestiones sustanciales de cara a la operatividad técnica del mecanismo, con la mejora de aspectos de tipo procedimental tendentes a favorecer su accesibilidad formal (por medio de la puesta en marcha de una plataforma online de colaboración abierta – *crowdsourcing* – o un sistema centralizado de firmas online), lo mismo que promoviendo una mayor inclusividad en los sujetos (desde los 16 años) y en las materias objeto de ICE (con aceptación parcial de las iniciativas que no entran plenamente dentro del ámbito material de la ICE, de acuerdo con la doctrina del TJUE). Si bien se puede profundizar aún sobre este tipo de previsiones (legitimando a los residentes en el uso del mecanismo, ofreciendo seguimiento para aquellas desestimadas por inadecuación temática o estipulando resortes de apoyo material y/o económico de tipo vinculante), la propuesta presenta avances cualitativos.

Sin embargo, la Comisión no incide sobre el aspecto fundamental y objeto final de toda iniciativa de agenda de promover el diálogo mutuo entre representados y representantes políticos –en reconocimiento y reforzamiento recíproco y del propio sistema–, que cabe considerar en la base del fracaso de este mecanismo de participación europea. Es más, las previsiones que contempla la propuesta tienden a restarle eficacia, con aumento de los plazos de decisión de la Comisión.

Conforme a la experiencia comparada, se pone de relieve cómo, en aquellos modelos donde las iniciativas legislativas ciudadanas cuentan con un funcionamiento más eficiente, las propuestas pasan, una vez superadas todas las formalidades previas, a incorporarse de manera directa y ágil al ciclo legislativo con apertura de la fase de debate y enmienda –como si de una iniciativa legislativa de origen gubernamental se tratase–. Esto, con participación en el procedimiento de los propios proponentes, en algunos casos, dotados incluso de la posibilidad de plantear enmiendas y/o de desestimar su propuesta si consideran que el resultado no se ajusta al contenido original de la misma.

Los modelos ineficientes como el de la ICE (o como el de la ILP de España) someten las propuestas a consideraciones políticas de carácter previo que impiden el necesario contraste e intercambio directo entre ciudadanos y representantes públicos. No cabe considerar que este objetivo se vea suplido por una reunión con la Comisión «al nivel adecuado» y una audiencia pública en el Parlamento, de carácter más bien informal y, en la práctica, con escasa presencia de representantes. La regulación eficiente de la ICE pasa por dotar a la ciudadanía de la posibilidad de defender sus iniciativas y contrastar sus propuestas con los representantes democráticamente elegidos en las urnas. Así sucede en los modelos de nuestro entorno con un funcionamiento más efectivo de las iniciativas populares, caso de Austria o Letonia. Se trata de un ejercicio democrático tan sano como necesario, que los partidos políticos deberían practicar contribuyendo a la oxigenación del circuito democrático y a la contención del alarmante alejamiento de ciudadanos e instituciones, máxime en el actual escenario sociopolítico de patente desencanto.

Si bien la ICE puede llegar a alterar el marco jurídico existente, cuando menos debe servir como elemento que inflencie las instituciones, aportando legitimidad y promoviendo elementos de cooperación política. Es más, es posible la interacción entre la ICE y los partidos políticos, pudiendo forzarlos a clarificar sus posiciones y promoviendo su consolidación a escala supranacional. El ejercicio del debate parlamentario con los promotores de iniciativas legislativas en ningún caso dañará la calidad de la democracia. Lo contrario, la mejora de la consideración de la representación política por parte de la ciudadanía parece, además de deseable, más que probable.

En este contexto, el Parlamento Europeo debe posicionarse como guardián de la ICE, debiendo jugar un papel activo en favor de aquellas iniciativas que pueda considerar como positivas, en apoyo de la ciudadanía que les da impulso –aunque sin quitarle protagonismo–, así como en contra de aquellas otras que considere que no deban ser tomadas en consideración. El Parlamento Europeo puede incluso apoyar una ICE solicitando a la Comisión que, conforme al artículo 225 del TFUE, emprenda las actuaciones adecuadas.

Si el Parlamento Europeo pierde esta oportunidad de comprometerse con la ciudadanía europea, corre el riesgo de que esta recurra a vías alternativas a las de la representación política o, en el mejor de los casos, de que aumente la ola neopopulista que recorre el continente europeo. Sin medidas que vayan al núcleo del funcionamiento eficiente de la ICE, la brecha existente entre ciudadanos e instituciones europeas no se verá atajada. Parece más que probable que esta distancia aumente y que la ICE, lejos de convertirse en un nuevo cauce de legitimación de la UE que pueda servir para mitigar su criticado déficit democrático, pase a convertirse en un nuevo factor de malestar ciudadano con las instituciones europeas.

VI. BIBLIOGRAFÍA

ALONSO DE ANTONIO, J. A. y MARTÍNEZ FERRERO, P: Propuestas de reforma de la Ley Orgánica de Iniciativa Legislativa Popular. *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, n. 86, 1994-1995.

ANGLMAYER, I. (2015): The European Citizens' Initiative: the experience of the first three years European Implementation Assessment. European Parliamentary Research Service (EPRS).

ARAGÓN REYES, M.: La iniciativa legislativa. *Revista Española de Derecho Constitucional (REDC)*, n. 16, 1986.

ARANDA ÁLVAREZ, E.: La nueva Ley de la iniciativa legislativa popular. *Revista Española de Derecho Constitucional (REDC)*, n. 78, sept.–dic. 2006, pp. 187-218.

ASTARLOA VILLENA: La Iniciativa Legislativa Popular en España. *Teoría y Realidad Constitucional*, n. 10-11, 2.º sem. 2002-1er. sem. 2003, pp. 273-321

AUER, A.: European Citizens Initiative. *European Constitutional Law Review*, 2005, vol. 1 n. 1, pp. 79-87.

BÁEZ LECHUGA, I (2016): Análisis jurídico-político de la Iniciativa Ciudadana Europea en el contexto de un equilibrio institucional complejo: Posibles efectos dinamizadores de la democracia a partir de la introducción de la iniciativa ciudadana en la Unión Europea. Colección Derecho Público, BOE, Madrid.

BEST, E. Y LAMBERMONT, F. (2011): *Citizens Involvement in EU Policies: Impossible Dream or Work in Progress?* European Institute of Public Administration (EIPA), Maastricht.

- BILBAO UBILLOS, J. M.: La iniciativa ciudadana europea (art. 11.4 TUE). En PAJARES MONTOLÍO, E. (coord.) (2011): *Participación ciudadana y procedimiento legislativo: de la experiencia española a la iniciativa ciudadana europea*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales (CEPC), Madrid.
- CHRISTENSEN, H. S.; KARJALAINEN, M. Y NURMINEM, L.: Does Crowdsourcing Legislation Increase Political Legitimacy? The Case of Avoim Ministeriö in Finland. *Policy and Internet*, vol. 7, marzo 2015.
- CUESTA LÓPEZ, V. (2008): *Participación directa e iniciativa legislativa del ciudadano en democracia constitucional*. Thomson-Civitas, Navarra.
- EMMANOUILIDIS, J. A. y STRATULAT, C.: *Implementing Lisbon: a critical appraisal of the Citizens' Initiative*. European Policy Center (EPC), Policy Brief, Bruselas, junio de 2010.
- KACZYŃSKI, P. M.: *The European Citizens' Initiative: A proper response from the Commission*. Centre for European Policy Studies (CEPS), Bruselas, enero de 2010.
- KACZYŃSKI, P. M. et al.: *Lisbon five months on: Surveying the new EU political scene*. Centre for European Policy Studies (CEPS), Commentary n. 5. Bruselas, abril de 2010.
- KAUFMANN, B.: Transnational «Babystep»: The European Citizens' Initiative. En: SETÄLÄ, M. y SCHILLER, T. (ed.) (2012): *Citizens' Initiatives in Europe*. Palgrave Macmillan.
- KELSEN, H. (1920): *Esencia y valor de la democracia*. Ed. Labor, Barcelona, 1932.
- KELSEN, H. (1925): *Teoría general del Estado*. Ed. Coyoacan, México, 2008.
- LARIOS PATERNA, M. J. (2003): *La Participación ciudadana en la elaboración de la ley*. Congreso de los Diputados, Madrid.
- MARCO MARCO, J. J.: La iniciativa legislativa popular en España (o el mito de Sísifo). *Revista General de Derecho Constitucional (RGDC)*, n. 8, oct. 2009.
- PAJARES MONTOLÍO, E. (coord.) (2011): *Participación ciudadana y procedimiento legislativo: de la experiencia española a la iniciativa ciudadana europea*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales (CEPC), Madrid.
- PÉREZ SOLÁ, N.: Algunas propuestas para la reforma de la Ley Orgánica de iniciativa popular. En: VVAA: *V Jornadas de Derecho Parlamentario 1994: El procedimiento legislativo*. Congreso de los Diputados, Madrid. pp. 603-613.
- RODEAN, N.: La lenta aplicación de la democracia directa en Italia: iniciativa ciudadana entre normas nuevas y antiguas. En: *El reto de la profundización*

- democrática en Europa: avances institucionales en democracia directa. Oñati, 16-17 de junio de 2016.
- SERDÜLT, U.; MÉNDEZ, F.; HARRIS, M. y HYEON, S. S. (2016): *Scaling Up Democracies with E-Collecting? E-Democracy and Open Government* (Ce-DEM), Conference, 18-20 de mayo de 2016.
- SETÄLÄ, M. y SCHILLER, T. (ed.) (2012): *Citizens' Initiatives in Europe*. Palgrave Macmillan.
- STRATULAT, C. y EMMANOULIDIS, J. A.: *The European Citizens' Initiative: next step, implementation*. European Policy Center (EPC), Bruselas, 16.12.2010.
- SUÁREZ ANTÓN, O. (2019): *La Iniciativa Legislativa Popular. Análisis de la Iniciativa de Agenda en América Latina y la Unión Europea*. Tirant Lo Blanch, Valencia.
- SUÁREZ ANTÓN, O.: *El ser o no ser de la Iniciativa Ciudadana Europea*. Revista Sistema, n. 253, enero de 2019, Madrid.
- SUÁREZ ANTÓN, O.: *¿Una nueva oportunidad para la Iniciativa Ciudadana Europea?* Fundación Rafael Campaláns, L"Opinió 35, 30 de junio de 2017, Barcelona.
- SUÁREZ ANTÓN, O. (2014): *La Iniciativa Ciudadana Europea: Balance y Perspectivas*. V Congreso Internacional en Gobierno, Administración y Políticas Públicas, Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas (GIGAPP), INAP, Madrid.
- SZLIGOWSKA, D. y MICHEVA, E.: *The European Citizens' Initiative – Empowering European Citizens within the Institutional Triangle: A Political and Legal Analysis*. En: VVAA: *The European Citizens' Initiative: a First for Participatory Democracy? Perspectives on European Politics and Society*. Vol. 13.3, 2012
- TUDELA ARANDA, J. (2002): *Iniciativa legislativa popular y desarrollo de las nuevas tecnologías*. Parlamento y Nuevas Tecnologías. II Jornadas Parlamentarias de la Asamblea de Madrid.
- TUOKKO K. y GREENWOOD J (2017): *Despite teething problems, the ECI stimulates European-wide debates*. European Policy Institutes Network (EPIN). Commentary, n. 37/20, Bruselas, marzo de 2017.
- ULERI, V.: *Institutions of Citizens' Political Participation in Italy: Crooked Forms, Hindered Institutionalization*. En SETÄLÄ, M. y SCHILLER, T. (ed.) (2012): *Citizens' Initiatives in Europe*. Palgrave Macmillan.

VENTURA, L.: The European Citizenship Initiative (ECI): a new democratic tool? TEPSA. Bruselas, 8 de septiembre de 2010.

VIEDMA LOZANO, J. L. (2010): *Experiencia de uso de la firma electrónica en la recogida de firmas de Iniciativas legislativas populares*. Oficina del Censo Electoral, Madrid, Instituto Nacional de Estadística (INE).

VINTRÓ CASTELLS, J.: Un punto de partida: el marco normativo de la Iniciativa Legislativa Popular en España. En PAJARES MONTOLÍO, E. (coord.) (2011): *Participación ciudadana y procedimiento legislativo: de la experiencia española a la iniciativa ciudadana europea*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales (CEPC), Madrid.

VVAA: The European Citizens' Initiative: a First for Participatory Democracy? *Perspectives on European Politics and Society*. Vol. 13, n. 3, 2012.