

LA INICIATIVA CIUDADANA EUROPEA: UNA OPORTUNIDAD PARA LOS CIUDADANOS Y LAS INSTITUCIONES EUROPEAS*

MARÍA BELLIDO BARRIONUEVO

Profesora Adjunta de Derecho de la Unión Europea
Universidad San Pablo-CEU. Madrid

Revista Española de Derecho Europeo 51
Junio – Septiembre 2014
Págs. 45 – 78

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II. DE LA CIUDADANÍA DE LA UNIÓN A LA INICIATIVA CIUDADANA EUROPEA: LA REFUNDACIÓN DE LA CIUDADANÍA. III. EL CONTROL DE LEGALIDAD DE LA INICIATIVA CIUDADANA EUROPEA, LOS REQUISITOS FORMALES Y PROCEDIMENTALES: ¿UN ACICATE EN FAVOR DE LA CIUDADANÍA?. A. *Número mínimo de Estados y de ciudadanos por Estado para reunir el millón de firmas necesario para presentar una iniciativa: la dimensión supranacionalista de la iniciativa ciudadana.* B. *La organización de la iniciativa ciudadana: requisitos exigidos a los organizadores y a los firmantes con el fin de evitar que este instrumento sea utilizado por grupos de presión e instituciones en su beneficio, ¿una falacia?* C. *La forma y redacción de la iniciativa ciudadana: un aliciente para su puesta en marcha.* D. *Registro y control formal de admisibilidad a priori de la iniciativa: un acicate a favor de la ciudadanía.* E. *Procedimientos y requisitos para la recogida y verificación de las declaraciones de apoyo.* IV. EL CONTROL POLÍTICO DE LA INICIATIVA CIUDADANA POR PARTE DE LA COMISIÓN EUROPEA: CLAVE PARA EL ÉXITO EN LA CONSOLIDACIÓN DE LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA. V. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS DE MEJORA PARA QUE LA INICIATIVA CIUDADANA SEA UN CAUCE PARA EL AFIANZAMIENTO DE LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA EN LA UE.

* Parte de este trabajo se desarrolla durante mi estancia de investigación en el Parlamento Europeo en el marco del Proyecto I+D Ref. DER2012-35948 sobre "Protección de Datos y Aplicación extraterritorial de las normas. La reforma de la Directiva sobre protección de datos" del que es investigador principal el Prof. J.L.PIÑAR MAÑAS

RESUMEN: El objeto de este artículo es analizar si la Iniciativa Ciudadana Europea (ICE) se convertirá en un elemento clave para la definitiva democratización de la Unión Europea. Partiendo del estudio de los requisitos formales y procedimentales de la regulación, que *a priori*, en nuestra opinión, facilitan el uso de esta herramienta, propondremos medidas que mejoren la accesibilidad del ciudadano a la misma y que lleven a superar el "déficit de conocimiento" y "déficit de confianza". Asimismo, expondremos cuál es el mejor camino para que el control político que la Comisión debe ejercer sobre las propuestas, permita convertir a este mecanismo en un cauce real y no meramente simbólico para que los ciudadanos participen directa y activamente en el debate democrático y en la configuración de las políticas europeas.

PALABRAS CLAVE: Ciudadanía Europea; iniciativa ciudadana; democracia representativa, democracia participativa, déficit de conocimiento, déficit de confianza.

Fecha recepción original: 5 de febrero de 2014

Fecha aceptación: 29 de junio de 2014

I. INTRODUCCIÓN

Durante décadas ha sido un tema recurrente de estudio, tanto por parte de la doctrina científica como por parte de las instituciones europeas, superar y encontrar las vías adecuadas para atajar el tan debatido déficit democrático del que adolecían las Comunidades Europeas en sus orígenes, sin duda, uno de los principales motivos de su opacidad y de su lejanía de la ciudadanía europea.

El proyecto europeo, que nace en los años cincuenta, aunque tenía un inequívoco fin político, queda marcado por un claro sesgo económico. La recuperación de Europa hacía necesaria que la vía económica fuera el medio para lograr el sueño europeo, una Europa en paz. Por ello, el mercado común será el objetivo prioritario de los tratados constitutivos de las Comunidades Europeas, firmados en París y Roma.

Europa surge como una Europa de mercaderes y de Estados, con el propósito de conseguir la plena liberalización de los factores productivos en un sistema dominado por el intergubernamentalismo.

El ciudadano está ausente de la vida político-económica de las Comunidades, no tiene canales directos ni indirectos de representación, y mucho menos de participación. Tan sólo será contemplado como trabajador, con el derecho de libre circulación y residencia establecido y regulado en los Tratados y ligado al ejercicio de una actividad económica transnacional.

ABSTRACT: The purpose of this article is to analyze whether the European Citizens' Initiative (ECI) will become a key element for the definitive democratization of the European Union. Based on the study of the formal and procedural requirements of the regulation, that *a priori*, in our opinion, facilitates the use of this tool, we will propose measures to improve citizen accessibility to the ECI and to overcome the "knowledge deficit" and "trust deficit." In addition, we will discuss what is the best way to allow for the political control that the Commission has to exercise over the proposals for ECIs that will allow this mechanism to be converted into a real means and not merely a symbolic one so that citizens may participate directly and actively in democratic debate and in the shaping of European policies.

KEYWORDS: Union citizenship, citizen initiative, representative democracy, participatory democracy, lack of knowledge, lack of trust.

Con el desarrollo de las Comunidades se van alargando cada vez más las distancias entre el ciudadano y la vida pública europea.

Las instituciones europeas, toman conciencia de esta situación que despertará las más exacerbadas críticas a favor de un cambio. Los europeístas más convencidos y centrados en el sueño europeo, tratarán de encontrarle solución a través de la instauración de mayores y mejores canales de comunicación entre Europa y sus ciudadanos para que ésta sea más democrática. En cambio, los más euroescépticos, propugnarán una reducción de competencias de la Unión puesto que ésta no representa a sus ciudadanos y por ello no está dotada de la necesaria legitimidad democrática.

Con el objeto de dar solución a esta cuestión, sin duda una de las más controvertidas y debatidas¹, se irán introduciendo progresivamente y a través de las distintas modificaciones realizadas a los Tratados constitutivos, las reformas y mecanismos necesarios para articular primero, medios directos e indirectos de representación, pasando por la configuración de la denominada «ciudadanía de la Unión», hasta llegar a establecerse en el artículo 11.4 del Tratado de Lisboa, el primer instrumento de democracia participativa directa transnacional en Europa: la iniciativa ciudadana. Un millón de ciudadanos pueden presentar una iniciativa legislativa a la Comisión, que de prosperar, puede desembocar en un acto legislativo con efectos jurídicos para los 28 socios. Este novedoso mecanismo, supone una verdadera transformación del concepto de ciudadanía al permitir a los ciudadanos europeos participar activa y directamente en el debate democrático y de este modo que sus opiniones puedan ser tenidas en consideración en la configuración de las políticas europeas.

El objeto de este estudio será analizar en detalle este nuevo instrumento que completa el estatuto del ciudadano de la Unión y aportar las propuestas de mejora que, en nuestra opinión, será necesario y prioritario introducir si quere-

1. Sobre el concepto de déficit democrático véase por todos: WEILER, J. H. H; HALTERN U. R.; MAJOR, F. «European Democracy and its critique» *West European Politics*, 1995, vol. 18, nº 3, pp. 4-39. Son numerosos los estudios en los que se analiza si en la UE hay o no déficit democrático y sus causas, especialmente interesantes son los realizados por: FOLLESDAL, A., HIX, S., «Why there is a democratic deficit in the EU: a response to Majone and Moravcsik», *Journal of Common Market Studies*, vol. 44, nº 3, pp. 533-562. MAJONE, G., «The credibility Crisis of Community Regulation» *Journal of Common Market Studies*, vol. 38, nº 2, pp. 273-302. MORASVCSIK, A., «In defence of the "Democratic deficit": Reassessing the legitimacy of the European Union», *Journal of Common Market Studies*, vol. 40, nº 4, pp. 603-634. De este autor puede verse también: «Is there a "Democratic deficit" in world Politics? A framework for analysis», *Government and Opposition*, vol. 39, nº 2, pp. 336-363. Véase también: PETITHOME, M. «La despolitización de la política europea y el dilema del déficit democrático», *Cuadernos Europeos de Deusto*, n. 39, 2008, pp. 137-168. En nuestra opinión, el déficit democrático hoy ha sido superado con carácter general al menos en una de sus vertientes, la representativa. Si bien siguen quedando algunos flecos sueltos, entre ellos: la definitiva equiparación de las dos ramas del legislativo; la instauración de verdaderos partidos políticos europeos; el establecimiento de cauces de rendición de cuentas y mayor transparencia. Sin duda, estas cuestiones deberán abordarse para la definitiva consolidación de la democracia representativa en la UE.

mos que suponga realmente algo más que un mero instrumento teórico vacío de utilidad.

Realizaremos un breve análisis de la génesis y consolidación de la ciudadanía de la Unión, para poder comprender la necesidad de ir más allá en la regulación de esta figura, de cara a lograr una verdadera y activa presencia del ciudadano en la vida política de la UE, a través de un mecanismo como la iniciativa ciudadana europea. Una vez desarrollada la gestación de este instrumento, examinaremos los requisitos formales y procedimentales necesarios para la legalidad de la iniciativa ciudadana, lo que nos llevará a analizar la regulación establecida en el Reglamento UE 211/2011 de 16 de febrero de 2011, sobre la iniciativa ciudadana², en el que se fijan las condiciones de ejercicio de este nuevo derecho. Como se verá, subyace, con carácter general, un deseo de facilitar la puesta en marcha de iniciativas ciudadanas, de allanar el camino a los ciudadanos para hacer uso de este instrumento. Ahora bien, como expondremos, esto no es suficiente y deberá acompañarse de los medios adecuados, que expondremos, para que no quede relegado a ser un simple elemento simbólico.

Una vez analizadas las principales cuestiones formales y procedimentales, nos detendremos en el control político que de la iniciativa ciudadana deberá realizar la Comisión superado el control de legalidad. Como se verá, será clave para el éxito o no de este instrumento y por tanto, para que la democracia participativa en Europa salga o no victoriosa. Se deja un amplio margen de discrecionalidad en la Comisión, y su actuación puede servir bien para alentar a los ciudadanos más europolitistas e informados, lo cual redundará en beneficio del acercamiento de, al menos, un sector de la ciudadanía a Europa. O por el contrario, puede contribuir a alargar aún más las distancias y a que este mecanismo quede arrinconado por carecer de utilidad.

II. DE LA CIUDADANÍA DE LA UNIÓN A LA INICIATIVA CIUDADANA EUROPEA: LA REFUNDACIÓN DE LA CIUDADANÍA

Como ya se ha señalado, no se contempla en los tratados originarios ni la noción de ciudadanía ni de ciudadano. Los actores del mercado común serían los nacionales de los Estados miembros que sin duda se verían «afectados» por los nuevos derechos y obligaciones que emanaban de los Tratados, pero considerados como operadores económicos y no como ciudadanos propiamente dichos.

Serán el Consejo Europeo, reunido a título de la cooperación política, y el Parlamento Europeo como institución que representa el interés del pueblo, quienes tomen la iniciativa y progresivamente configuren lo que inicialmente

2. DO n°. L65 de 11.3.2011.

se denominó la Europa de los ciudadanos y que finalmente se plasmaría en los tratados como «ciudadanía de la Unión»³.

Tras la entrada en vigor del Tratado de la Unión Europea⁴, se avanza en la vertiente representativa de la democracia⁵ al aumentar de manera significativa las competencias legislativas del Parlamento. Al mismo tiempo, se da un paso definitivo para la futura génesis de la democracia participativa, al constitucionar la figura de la «ciudadanía de la Unión» y otorgar a los ciudadanos europeos un nuevo estatuto jurídico en virtud del cual se les reconoce: el derecho fundamental y personal de circular y residir en todo su territorio independientemente de su condición o no de operador económico⁶; el derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones al Parlamento Europeo y en las elecciones muni-

3. En numerosas propuestas elaboradas desde mediados de los años setenta, consideraron que los ciudadanos de los Estados miembros debían de convertirse en protagonistas directos de la construcción europea. Realiza un pormenorizado e interesante estudio de los antecedentes de la Ciudadanía de la Unión: BLÁZQUEZ PEINADO, M.D., *La ciudadanía de la Unión*; Tirant lo Blanch; Valencia, 1998, pp. 27-42. La ausencia de base jurídica para poner en marcha la ciudadanía europea fue un importante hándicap desde su concepción. La falta de acuerdo entre el Consejo y la Comisión hizo muy difícil que las propuestas al respecto prosperaran. Véase: LIÑÁN NOGUERAS, D. J., «De la ciudadanía Europea a la ciudadanía de la Unión», *Gaceta Jurídica de la Comunidad Europea*; 1992, pp. 65-99.
4. El Consejo Europeo convoca dos Conferencias Intergubernamentales (el 15 de diciembre 1990) para elaborar por una parte un Tratado de Unión Política, y por otra un Tratado de Unión Económica y Monetaria, e invita a la conferencia sobre Unión Política a estudiar el modo en que se podría dar contenido al concepto de ciudadanía europea. Los trabajos de ambas se refunden en un solo tratado que se firma el 7 de febrero de 1992, con el nombre de Tratado de la Unión Europea (TUE), entró en vigor el 1 de noviembre de 1993. Desde esta fecha, los nacionales de los Estados miembros se convierten en ciudadanos de la Unión.
5. El TUE trata de acallar las críticas que acusaban a la Unión Europea de adolecer de un gran déficit democrático, por ello, incrementa los poderes legislativos del Parlamento. Por una parte, amplía los procedimientos de dictamen conforme y cooperación (introducidos en la primera reforma que se realizó a los tratados constitutivos por el Acta Única Europea –firmada en Luxemburgo y La Haya los días 17 y 28 de febrero de 1986 y cuya entrada en vigor tuvo lugar el 1 de julio de 1987–) a nuevos supuestos. Por otra parte, y esto es lo importante, introduce el procedimiento de codecisión. En él el Parlamento codecide con el Consejo y puede en caso de desacuerdo llegar a vetar definitivamente el proceso decisorio. Este procedimiento supuso una verdadera revolución que abrió la puerta a un verdadero triálogo institucional en la toma de decisiones y a una decisiva participación del Parlamento Europeo. Hoy se ha convertido en el procedimiento legislativo ordinario.
6. Regulado en el art. 8A del TCE, constituía una de las libertades fundamentales desde los tratados originarios de las CCEE. Ahora bien, inicialmente quedaba supeditado al ejercicio de una actividad económica transnacional, el TUE lo desvincula del ejercicio de estas actividades y transforma la libre circulación en un derecho inherente a la ciudadanía europea. A partir de su proclamación en el Tratado, esta libertad se extendió a otras categorías de personas por medio del derecho derivado y por la vía jurisprudencial. Sobre la libre circulación tras el TUE puede verse: DOLLAT., P., *Libre Circulation des personnes et citoyenneté européenne*; Bruylant, Bruxelles, 1998; LIROLA DELGADO, M. I., *Libre circulación y Unión Europea*, Civitas, Madrid, 1994.

cipales en el Estado de residencia; el derecho a la protección diplomática y consular en terceros países;⁷ el derecho de petición ante el Parlamento Europeo y el derecho de acudir al Defensor del Pueblo⁸.

Así, bajo este título grandilocuente, queda instaurada la ciudadanía de la Unión, que fue mejorada en cada una de las modificaciones a los Tratados⁹ y reforzada por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la UE¹⁰.

7. Este derecho constituye el único de los contemplados en el estatuto del ciudadano de la Unión que despliega sus efectos fuera del territorio UE. El art 8C TCE, reconocía el derecho de todo ciudadano de la Unión de acogerse en el territorio de un tercer país en el que no esté representado el Estado miembro del que sea nacional a la protección de las autoridades diplomáticas y consulares de cualquier Estado miembro en las mismas condiciones que los nacionales de dicho Estado. Sobre este derecho puede verse: JIMÉNEZ PIERNAS, C., «La protección diplomática y consular del ciudadano de la Unión Europea» *Revista de Instituciones Europeas*; vol. 20, enero-abril, 1993, pp. 9-51.
8. Este derecho ya era reconocido por el propio Parlamento Europeo a través de su reglamento interno a todos los ciudadanos de la Comunidad. El TUE extiende su ámbito de aplicación personal al reconocerse este derecho a quienes sin ser ciudadanos de la Unión residen o tienen su domicilio social en un Estado miembro. Como señala PÉREZ DE LAS HERAS, B., en «La ciudadanía como elemento de integración política en la Unión Europea» *Unión Europea Aranzadi*, n° 10, octubre 2003: «El recurso al Defensor del pueblo constituye un derecho cuyo ejercicio entabla un enlace directo entre los ciudadanos y la institución parlamentaria, ya que ésta es la que nombra y destituye al defensor y ante la cual este último presenta su informe anual».
9. Las modificaciones relativas a la ciudadanía introducidas por el Tratado de Amsterdam (2 de octubre de 1997-1 de mayo de 1999) son escasísimas. La principal novedad giró en torno al ámbito subjetivo de disfrute de la ciudadanía de la Unión. Algunos Estados vieron en esta figura una amenaza a la ciudadanía estatal (especialmente beligerante se mostró Dinamarca). Por ello, en el Tratado de Ámsterdam se añadió en el artículo 17 TCE el siguiente texto: «la ciudadanía de la Unión será complementaria y no sustitutiva de la ciudadanía estatal». Véase: DIEZ HOCHTLEITNER, J., MARTÍNEZ CAPDEVILLA, C., *Tratado de la Unión Europea y Tratado de la Comunidad Europea tras su revisión por el Tratado de Amsterdam*, McGraw-Hill, Madrid, 1999, 279 pp. Asimismo, se añade el derecho de dirigirse a cualquiera de las instituciones o comités consultivos en alguna de las lenguas oficiales. Con ello se pretendía dotar de transparencia a las instituciones comunitarias y al mismo tiempo acortar la distancia de éstas con los ciudadanos. Asimismo, Amsterdam refuerza la democracia representativa a escala europea al generalizar y simplificar el procedimiento de codecisión. Puede verse al respecto: ALONSO GARCÍA, R., *Estudio Preliminar al Tratado de Amsterdam*, Civitas, Madrid, 1998; MANGAS MARTÍN, A., «La reforma institucional en el Tratado de Amsterdam» *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, n° 3, enero-junio 1998, pp. 7-39; REICH, C., «Le Traité d'Amsterdam et le champ d'application de la procédure de codécision», *Revue du Marché Commun et de l'Union Européenne*, n° 413, 1997, pp. 665-669. Con el Tratado de Niza (26 de febrero de 2001-1 de febrero de 2003), se mantiene el *statu quo* y se da un nuevo paso importante en el progreso de la democracia representativa al incrementarse las competencias legislativas del Parlamento Europeo, y al hacer factible la cooperación reforzada en la ciudadanía. Asimismo, no debemos olvidar el importante paso simbólico que supuso la proclamación de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea en la Cumbre de Niza de diciembre de 2000, que en su capítulo V, y bajo la rúbrica «ciudadanía», enumeraba en los artículos 39 a 46 una serie de derechos de los ciudadanos europeos, que *grossa modo* reproducía los derechos y la regulación ya contemplada en el Tratado.
10. Un magnífico estudio del avance jurisprudencial en la materia puede verse en: ALONSO

Sin duda, este nuevo estatuto para el ciudadano supuso un avance importante ya que creó el primer nexo real entre Europa y sus ciudadanos. Especialmente, los derechos de libre circulación y residencia así como el ejercicio de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales y europeas ayudaron a acortar las distancias entre una y otros. Esto unido al aumento de peso legislativo del Parlamento Europeo, hace que la Unión Europea se muestre como una Unión más cercana a la ciudadanía, más representativa de ésta y menos alejada de aquellos a quienes afectan sus decisiones¹¹.

¿Pero supuso realmente la ciudadanía de la Unión un salto cualitativo verdaderamente significativo hacia una mayor integración política?; ¿Sirvió para que sus destinatarios se sintieran más identificados con el proyecto europeo, más concienciados con la Unión Europea o tuvo un valor más simbólico que real?

Consideramos que, aunque sirvió para abonar el terreno de cara a una mayor participación ciudadana, lo cierto es que el apoyo popular a la Unión Europea seguía siendo escaso¹². La mayoría de los ciudadanos europeos desconocían este catálogo de derechos que se ejercían fundamentalmente por aquellos que realizaban una actividad transfronteriza. Era necesario ir más allá y de algún modo repensar esta figura con el fin de consolidar la democracia representativa y al mismo tiempo abrir la puerta a nuevos canales de democracia participativa en Europa. Como se verá, la iniciativa ciudadana europea se erigirá como el instrumento llamado a avivar el debate democrático en Europa.

Se hacía pues, urgente y necesaria una mayor presencia de los ciudadanos en la vida política y pública europea de manera que pudieran participar en el debate democrático y expresar sus opiniones en un diálogo que podría y debería ser continuo, abierto y transparente¹³. Al mismo tiempo, era necesario incidir en los aspectos más sociales que preocupaban a la ciudadanía.

Tras la declaración sobre el futuro de la Unión Europea de Laeken (15 de diciembre de 2001), en la que la UE se comprometía a ser más democrática,

DE LEÓN, S., «El inminente tránsito hacia una ciudadanía supranacional de la Unión Europea» *Cuadernos Europeos de Deusto*, núm. 47/2012, pp. 101-127.

11. Estos aparecen por primera vez como protagonistas centrales del Tratado, además, las decisiones se tomarán de la forma más cercana posible a sus intereses en virtud del principio de subsidiariedad proclamado en esta reforma. Los estudios sobre el principio de subsidiariedad son muchos, citamos algunos sin pretender hacer una nota exhaustiva: AREILZA CARVAJAL, J. M., «El principio de subsidiariedad en la construcción europea» *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 45, 1995, pp. 53 y ss. MANGAS MARTÍN, A., «El Tratado de la Unión Europea. Análisis de su estructura general», *Gaceta Jurídica de la CE*, D-17, septiembre 1992, pp. 40-48.
12. Sobre la desafección ciudadana con respecto a la UE puede verse el trabajo colectivo: *¿De cuánto apoyo popular disfruta la UE?* The Philip Morris Institute, Bruselas, 1997.
13. Son muy interesantes las reflexiones de DIEZ PICAZO, L. M., («Ciudadanía e identidad europea»; *IE Working Paper/Derecho WPE/D01/03*, abril de 2003, pp. 6-9) sobre la insuficiencia de la ciudadanía europea para crear una democracia a escala continental y el reclamo que, ya en 2003, realizaba a favor de un mayor protagonismo del ciudadano en la gestión de la cosa pública.

transparente y eficaz, se decide abrir una Convención para el Futuro de Europa¹⁴. El 18 de Julio de 2003, el Presidente de la Convención, entregó al Presidente en ejercicio del Consejo Europeo el «Proyecto de Tratado por que se establece una Constitución para Europa». Finalmente, el texto del nuevo Tratado Constitucional fue firmado por los Jefes de Estado y de Gobierno de los 27 socios en Roma, el 29 de octubre de 2004¹⁵.

La Constitución Europea situaba al ciudadano como la base de su legitimidad jurídica, política y democrática, al afirmar en su artículo I-1 que la Constitución nace de la voluntad de los ciudadanos y de los Estados de Europa.

En la parte I de la Constitución, se incluyeron ocho artículos bajo el título «de la vida democrática de la Unión», que suponían un avance importante para la democracia representativa y participativa de la Unión, y para implicar a ciudadanía y a la sociedad civil en la construcción europea¹⁶.

14. La Convención inició sus trabajos el 28 de febrero de 2002, donde se planteó la idea de crear un texto constitucional simplificado y único, que contuviera todas las reglas fundamentales del sistema político de integración de Estados y pueblos. El método puramente comunitario e intergubernamentalista estaba agotado. Por ello, la participación de los Parlamentos nacionales junto con la sociedad civil en el nuevo modelo de reforma de la Convención fue crucial. De este modo se abría la senda hacia una mayor democratización de la Unión no sólo en su vertiente representativa sino también en la participativa. La participación de la Sociedad Civil en la elaboración de los tratados se inició con el Tratado de Amsterdam, en la Conferencia Intergubernamental de 1996, preparatoria del mismo, distintas ONGs pudieron expresar sus opiniones en el Parlamento Europeo. En la elaboración del Tratado de Niza, esta participación se intensificó hasta culminar con la Convención. Sobre la participación de la sociedad civil en la Convención puede verse: DEL RÍO VILLAR, S. «Reactivar la ciudadanía europea comunicando europea», *Pliegos de Yuste*, nº 9-10. pp. 67-76.
15. Los comentarios realizados al tratado por el que se establecía una Constitución para Europa fueron numerosísimos, entre otros, pueden destacarse los siguientes: DE ARELZA CARVAJAL, J. M «La Convención Europea: un balance», *Política Exterior*, nº 94, 2003, pp. 43-52. OREJA AGUIRRE, M., CARRILLO SALCEDO, J. A., MÉNDEZ DE VIGO, I., *¿Por qué una constitución para Europa? 25 respuestas*, Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, Madrid, 2005.
16. En el artículo I-46, se reconocía que, el funcionamiento de la Unión se basa en la democracia representativa y que los ciudadanos están directamente representados a través del Parlamento Europeo. Así como, el derecho de todo ciudadano a participar en la vida democrática de la Unión y el deber de las instituciones de dar a los ciudadanos y a las asociaciones representativas la posibilidad de expresar e intercambiar públicamente sus opiniones en todos los ámbitos de actuación de la Unión así como de mantener un diálogo abierto, transparente y regular con las asociaciones representativas y con la sociedad civil. A continuación, se preveía por primera vez en el artículo I-47, la iniciativa ciudadana como primer instrumento de la democracia participativa transnacional, que permitiría a un grupo de al menos un millón de ciudadanos presentar una propuesta legislativa a la Comisión. Por tanto, el antecedente inmediato de la iniciativa ciudadana plasmada en el Tratado de Lisboa lo encontramos en la Constitución Europea. Realiza un pormenorizado estudio del derecho de ciudadanía en la Constitución Europea, NÚÑEZ ENCABO, M., *Constitución Europea y Derecho de ciudadanía*; Servicio de Publicaciones Facultad de Derecho; Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 2005, pp. 1-86. Sobre la democracia participativa directa en la Constitución puede verse: MOREIRO GONZÁLEZ, C. J., «El principio de democracia participativa en el Proyecto

Los referenda de resultado negativo tanto en Francia (mayo de 2005) como en Holanda (junio de 2005) hicieron embarrancar este proyecto.

La paralización del proceso de ratificación del Tratado constitucional generó una profunda crisis política e institucional en el seno de la Unión Europea. El Consejo Europeo reunido bajo presidencia alemana en Bruselas en junio de 2007, convocó una nueva Conferencia Intergubernamental que redactaría un nuevo tratado de reforma con el que zanjar esta situación. Siguiendo el mandato del Consejo, el nuevo tratado debía abandonar su carácter constitucional sin renunciar por ello a incrementar la legitimidad democrática de la Unión.

El 13 de diciembre de 2007, se adopta el Tratado de Lisboa, que entró en vigor el 1 de diciembre de 2009 y que modificó el Tratado de la Unión Europea y de la Comunidad Europea, al que se rebautiza como Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE).

Esta reforma, heredera en muchas de sus cuestiones del Tratado constitucional, supone un paso trascendental para estrechar los lazos entre la Unión Europea y sus ciudadanos, al incluir en el Título II (arts. 9-12) del Tratado de la Unión Europea, disposiciones sobre los principios democráticos, que en buena medida reproducen los términos del fracasado Tratado constitucional.

En estos preceptos, se contemplan distintos instrumentos de democracia participativa. Por una parte, se recogen aquellos cuya iniciativa corresponde a las instituciones europeas y que invitan a la participación directa y activa en el establecimiento de las políticas comunitarias¹⁷. Por otra, el artículo 11, tras consagrar el denominado «diálogo civil», que persigue la consolidación de un diálogo abierto, transparente y regular entre las instituciones europeas y las organizaciones de la sociedad civil de manera que se articule un intercambio fluido de opiniones en todos los ámbitos de actuación de la Unión, proclama la participación directa de los ciudadanos a través de la iniciativa ciudadana (ICE). El artículo 11.4 del Tratado de Lisboa 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 aplicación de los tratados.

Los procedimientos y las condiciones preceptivos para la presentación de una iniciativa de este tipo se fijarán de conformidad con el párrafo primero del artículo 24 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea».

de Tratado de Constitución Europea»; *Cuadernos Europeos de Deusto*, nº 3; 2003 pp. 158 y ss.

17. No es éste el lugar de realizar un estudio de estos instrumentos, que como señalamos se proclaman en los artículos 9-12 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. Puede verse el análisis que realiza: CUESTA LÓPEZ, V., *Participación directa e iniciativa legislativa del ciudadano en democracia constitucional*; Thomson –Civitas, 2008; pp. 1-425 y en particular pp. 170-183.

Con la incorporación de este mecanismo, que se suma a los mecanismos de representación y de participación indirecta ya existentes, se refuerza el entramado democrático de la Unión Europea.

La iniciativa ciudadana es el primer instrumento de democracia participativa supranacional en la Unión Europea¹⁸ que viene a completar el estatuto del ciudadano de la Unión y los derechos reconocidos y lo más importante, puede servir para reforzar la democracia de la Unión Europea en la medida que puede ser un canal que podría y debería servir para construir un espacio público europeo.

Con esta herramienta se complementa la democracia representativa, que tras el Tratado de Lisboa sale enormemente fortalecida. No sólo porque el Parlamento Europeo se convierte en un auténtico colegislador junto con el Consejo, al generalizarse el procedimiento de codecisión bajo la denominación de procedimiento legislativo ordinario¹⁹, sino también, porque se incrementa el control político del Parlamento sobre la Comisión.

Esto, unido a la consagración de este nuevo mecanismo, sienta las bases necesarias para aumentar la participación e involucración de los ciudadanos y de la sociedad civil en la construcción de Europa y en la configuración de las políticas de la Unión Europea.

Si queremos que los ciudadanos tomen partido en el proceso de construcción europea y que adquieran una mayor conciencia de Europa, es clave que se sientan partícipes de ella, viendo como aquellos asuntos que realmente les preocupan son tenidos en consideración por la Unión Europea. Sólo de este modo se conseguirá una democracia más real y evolucionada.

Como se puede observar, el artículo 11.4 se limita a establecer las características básicas de la iniciativa ciudadana y en su apartado cuarto, conmina al Parlamento y al Consejo a adoptar un Reglamento con arreglo al procedimiento

18. Como destaca WARLEIGH, A., se trata de algo sin precedentes en la historia del Derecho Internacional, «On the path to legitimacy? A critical deliberativist perspective on the right to the citizens initiative» en *Governance and Civil society in the European Union: Normative Perspectives (vol.1)*, ed. C. Ruzza y Della Sala, Manchester, Manchester University Press, pp. 55-72, y en particular p. 64.

19. El procedimiento legislativo ordinario se define en el artículo 294 TFUE y reproduce el procedimiento de codecisión que hasta ahora se regulaba en el artículo 251 TCE. El Tratado de Lisboa, ha simplificado este precepto con el fin de esclarecer el procedimiento que, en líneas generales, sigue siendo idéntico al anterior. Los ámbitos cubiertos por el procedimiento legislativo ordinario son muy numerosos, más de 90 preceptos contienen las bases jurídicas para adoptar actos legislativos ordinarios. La utilización del procedimiento ordinario en el Tratado de Lisboa prácticamente triplica a la del procedimiento especial, que tiene un carácter residual y está llamado a desaparecer por mandato del propio Tratado de Lisboa, que prevé en su artículo 48.7 segundo párrafo, el paso al procedimiento legislativo ordinario. Sobre ambos procedimientos y su utilización puede verse mi estudio: «El Derecho Derivado de la Unión Europea: evolución desde los años cincuenta hasta nuestros días», en *Tratado de Derecho y Políticas de la Unión Europea, Tomo IV, Las fuentes y principios de la Unión Europea*, Aranzadi-Thomson Reuters, 2011, pp. 213-262 y en particular notas al pie de página: 63 a 67.

legislativo ordinario en el que se establezcan los procedimientos y las condiciones preceptivas para presentar una iniciativa.

El Parlamento Europeo, en una Resolución de 7 de mayo de 2009, solicitó a la Comisión que presentara una propuesta de Reglamento relativo a la aplicación de la iniciativa ciudadana. La Comisión adoptó el 11 de noviembre de 2009, el Libro Verde sobre la iniciativa ciudadana europea, cuya finalidad no era otra que recabar la opinión de los ciudadanos y de todas las partes interesadas sobre las cuestiones clave que perfilarían el futuro reglamento. Una vez terminada la consulta pública y recabadas las distintas opiniones, la Comisión aprueba el 31 de marzo de 2010, la propuesta de Reglamento²⁰. Finalmente, el Parlamento Europeo y el Consejo adoptan el 16 de febrero de 2011, el Reglamento UE 211/2011 de 16 de febrero de 2011, sobre la iniciativa ciudadana (DO n.º. L65 de 11.3.2011), (en adelante Reglamento UE 211/2011) en el que se fijan las condiciones de ejercicio de este nuevo derecho que se reserva a los ciudadanos europeos.

La iniciativa ciudadana europea, representa un instrumento novedosísimo, que debería servir para garantizar que el diálogo político en Europa no sólo se desarrolla en las élites políticas sino que los ciudadanos pueden contribuir a dinamizarlo y actualizarlo proponiendo aquellas cuestiones que realmente les preocupan. Se trata de una oportunidad para ambas partes, para Europa y para sus ciudadanos.

Pasamos a abordar en detalle la regulación que de este instrumento se realiza en el Reglamento UE 211/2011.

III. EL CONTROL DE LEGALIDAD DE LA INICIATIVA CIUDADANA EUROPEA, LOS REQUISITOS FORMALES Y PROCEDIMENTALES: ¿UN ACICATE EN FAVOR DE LA CIUDADANIA?

A. NÚMERO MÍNIMO DE ESTADOS Y DE CIUDADANOS POR ESTADO PARA REUNIR EL MILLÓN DE FIRMAS NECESARIO PARA PRESENTAR UNA INICIATIVA: LA DIMENSIÓN SUPRANACIONALISTA DE LA INICIATIVA CIUDADANA

El art 11.4 del TFUE, establece que será necesario un grupo de al menos

20. COM (2009), 622 final. Esta propuesta se presentó al Consejo el 6 de abril de 2010. El Consejo de Asuntos Generales de 7 de junio, aprobó una Orientación General relativa a un Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo regulador de la iniciativa ciudadana. Emitidos los dictámenes del Comité Económico y Social; del Comité de las Regiones y del Supervisor Europeo de Protección de Datos (Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «La propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo regulador de la iniciativa ciudadana europea» DO C/2011/44 p. 182. Dictamen del Comité de las Regiones sobre «La Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo regulador de la iniciativa ciudadana europea» DO C/2010/267/ p. 57. Dictamen del Supervisor Europeo de Protección de Datos sobre «La propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo regulador de la iniciativa ciudadana europea» DO C/2010/323 p. 1) el pleno del Parlamento Europeo adoptó el 15 de diciembre de 2010, una resolución legislativa sobre la iniciativa ciudadana europea (CE/2012/169 p. 220).

un millón de ciudadanos de la Unión que sean nacionales de un número significativo de Estados para poder presentar una iniciativa a la Comisión.

En primer lugar, hay que destacar que a diferencia de otros derechos reconocidos a los ciudadanos europeos tales como: el derecho de voto activo y pasivo en las elecciones al Parlamento Europeo, el derecho de petición, el derecho de acceder al Defensor del Pueblo Europeo, o el derecho de acceso a los documentos, derechos que pueden ser ejercitados por nacionales de terceros Estados que residan en la UE, este derecho se reserva en exclusiva a los nacionales de los Estados miembros.

Ahora bien, el Tratado no aclara qué se entiende por número significativo de Estados ni determina qué apoyo ciudadano será necesario en cada uno de ellos. Estas cuestiones serán aclaradas en el Reglamento UE 211/2011.

Tras la exigencia de un millón de firmas, que tan sólo representa un 0,2% de la población de la Unión Europea, subyace el deseo de facilitar que se presenten propuestas legislativas por parte de la ciudadanía europea. Este umbral nos parece adecuado. Si lo comparamos con los umbrales de población que se exigen en Estados miembros que disponen de instrumentos de participación ciudadana similares, observamos que éstos son más elevados con respecto al conjunto de su ciudadanía²¹.

Era clave determinar si se optaba por propuestas más o menos supranacionales al exigir que el número significativo de Estados de los que procedieran ese millón de firmas fuera mayor o menor, eso sí, garantizando en todo caso que la iniciativa fuera lo suficientemente representativa del interés de la Unión de modo que se asegurara la dimensión más europea posible de este instrumento.

La Comisión defendía en sus propuestas iniciales y en particular, en el Libro Verde sobre la Iniciativa Ciudadana, un umbral de un tercio de los Estados, de manera que se garantizara una representatividad lo más amplia posible de los distintos Estados de la Unión Europea sin que esto fuera un obstáculo para la puesta en marcha de iniciativas legislativas²².

El Parlamento se inclinaba por una opción menos exigente, al defender un umbral de una cuarta parte de los Estados miembros²³. Consideraba que con

21. Es el caso de España, donde se exige el 1,2% de la población para la puesta en marcha de la iniciativa popular.
22. Tal y como resalta la Comisión (Libro Verde sobre la iniciativa ciudadana) este umbral le parece razonable tanto por analogía con otras disposiciones del Tratado (se refiere a las disposiciones sobre cooperación reforzada y subsidiariedad) como con algunos sistemas nacionales (se refiere a la Constitución federal austriaca, que exige el umbral de un tercio de sus nueve lander para respaldar una iniciativa ciudadana y a los cantones suizos).
23. El Parlamento propone este umbral (Resolución de 7 de mayo de 2009, 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) por analogía con el artículo 76 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, que establece que los actos relacionados con la cooperación judicial en materia penal o la cooperación

éste se cumplía la finalidad de garantizar que el proceso legislativo europeo no tuviera su origen en intereses particulares de determinados Estados miembros, sino que se orientara en defensa del interés común europeo.

Esta alternativa, finalmente, es la que se ha adoptado en el reglamento y nos parece la adecuada, así se asegura la vertiente europea de la iniciativa sin dificultar su puesta en funcionamiento.

En cuanto al número de firmas-ciudadanos por Estado, era necesario establecer el número mínimo de ciudadanos necesario para apoyar una iniciativa en cada uno de los Estados que presenten una iniciativa, con el objeto de garantizar que cuenta con el apoyo de una parte significativa de la opinión pública y con el fin de evitar que fuera secundada por un número muy elevado de ciudadanos de un Estado (normalmente aquel del que proceda la misma) y un número muy inferior de aquellos otros que la apoyaran.

Una vez más, se barajaron distintas opciones. Se pensó en establecer un número fijo de ciudadanos participantes de todos los Estados, sin embargo, esta opción se descartó rápidamente dado que teniendo en cuenta las diferencias poblacionales, implicaría una penalización para los Estados más pequeños. Otra alternativa más viable, sería establecer un porcentaje de la población de cada Estado participante, pudiéndose fijar, tal y como indicaba la Comisión en su Libro Verde, por analogía con la proporción de ciudadanos de la Unión exigida para presentar una iniciativa. Es decir, la cifra de un millón de ciudadanos de entre aproximadamente 500 millones de ciudadanos, representa una relación de 1/500 o lo que es igual un 0,2% de la población de la Unión²⁴. Ahora bien, esta elección tampoco pareció la idónea dado que resultaría poco equitativo establecer el mismo porcentaje para Estados pequeños, donde sería más fácil conseguirlo, y Estados grandes.

Por ello, tras la consulta pública, en la que se sugirió por distintos Estados una tercera alternativa, la de fijar un umbral decrecientemente proporcional a la población con un máximo y un mínimo, la Comisión se inclinó por este último sistema en la propuesta de Reglamento y fue el definitivamente plasmado

policial pueden adoptarse por iniciativa de la cuarta parte de los Estados miembros suponiendo así que se ha tenido debidamente en cuenta el interés común europeo.

24. Este porcentaje es el inicialmente defendido por el Parlamento Europeo (Resolución de 7 de mayo de 2009, por el que solicita a la Comisión que presente una propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la aplicación de la Iniciativa ciudadana). La Comisión en el Libro Verde sobre la iniciativa ciudadana europea, se decantaba por este porcentaje, que será el que someterá a consulta pública, no sin antes evidenciar, que en aquellos Estados que tienen un instrumento de este tipo la proporción de ciudadanos exigida para apoyar una iniciativa es superior. Destaca el caso de Austria y de España donde el porcentaje se ha fijado en torno al 1,2% de la población; de Lituania donde se aproxima al 1,5% y de Letonia donde el porcentaje es del 10%. En Hungría, Polonia, Portugal y Eslovenia, los porcentajes son también superiores al 0,2% de la población. A pesar de esto, también hubo propuestas menos exigentes que consideraban que exigir un porcentaje del 0,1% facilitaría la presentación de iniciativas.

en el artículo 7 del Reglamento. En él, se exige que el número mínimo de ciudadanos por Estado corresponderá al número de diputados al Parlamento Europeo elegido en cada Estado miembro y multiplicado por 750. En el Anexo I de este Reglamento, se fija el número de firmas por Estado miembro, asimismo, el Reglamento prevé en el apartado tercero del artículo 7, que la Comisión adopte mediante actos delegados las adaptaciones necesarias de este anexo para reflejar cualquier modificación relativa a la composición del Parlamento Europeo.

En nuestra opinión este sistema tiene ventajas e inconvenientes. La principal ventaja es que se logra un método más equitativo, dado que, el porcentaje para los Estados grandes o cuasi grandes será más bajo (para más de la mitad de los Estados algo inferior al 0,2%) al ser más complicado para ellos alcanzarlo, mientras que para los Estados más pequeños será ligeramente superior por la mayores posibilidades de llegar a él con menor dificultad. El principal inconveniente, es que está sujeto a modificaciones que dependerán de la composición del Parlamento y ello obligará a la Comisión a adoptar frecuentes actos delegados para adaptar el anexo y a los promotores de la iniciativa en cada uno de los Estados participantes a estar al tanto de dichas modificaciones²⁵.

Lo cierto es que aquellas iniciativas que gocen del mayor número de declaraciones de apoyo del mayor número de Estados posibles, deberían gozar de un mayor apoyo a nivel institucional y tener un mayor calado y ser vistas con mejores ojos a la hora de ser tenidas o no en consideración por la Comisión.

Una vez aclarado el número de Estados participantes y de ciudadanos por Estado era necesario determinar los requisitos para poder promover y organizar una iniciativa y las cuestiones formales relacionadas con la misma, pasamos a analizar los aspectos más significativos.

B. LA ORGANIZACIÓN DE LA INICIATIVA CIUDADANA: REQUISITOS EXIGIDOS A LOS ORGANIZADORES Y A LOS FIRMANTES CON EL FIN DE EVITAR QUE ESTE INSTRUMENTO SEA UTILIZADO POR GRUPOS DE PRESIÓN E INSTITUCIONES EN SU BENEFICIO, ¿UNA FALACIA?

En el artículo 3 del Reglamento UE 211/2011, se reserva la organización de la iniciativa a los ciudadanos europeos, personas físicas, quedando excluidas las personas jurídicas. Esta fue la postura defendida por el Parlamento, que consideró que, puesto que es un instrumento que pretende acercar a los ciudadanos la toma de decisiones, deben ser éstos los promotores y en ningún caso ninguna organización de una u otra procedencia²⁶. Los organizadores deben tener edad suficiente para votar en las elecciones al Parlamento Europeo.

25. Salvo error, la última modificación tuvo lugar el 12 de marzo de 2014, a través del Reglamento Delegado UE n° 531/2014 de la Comisión por el que se modifica el Anexo I del Reglamento UE n° 211/2011. DO L148. pp. 52-53. En el momento de cerrar estas páginas (6 de junio de 2014) aún no se había adaptado a la nueva composición del Parlamento Europeo resultante de las elecciones de mayo de 2014.

26. Al excluir a las personas jurídicas se pretendía evitar que los lobbies utilizaran la iniciativa ciudadana como vía para poner en marcha acciones que pudieran beneficiar a sus

En cuanto a la edad mínima para respaldar una iniciativa, una vez más se barajaron distintas opciones. La primera, exigir la misma edad que la requerida para votar en las elecciones al Parlamento Europeo en el Estado miembro de residencia (práctica que se utiliza en los Estados para respaldar una iniciativa popular). La segunda, fijar una edad mínima en el Reglamento, que podría ser 16 o 18 años.

Finalmente, en el Reglamento se plasmó la primera de las alternativas, de este modo se respetan las tradiciones electorales de los distintos Estados, lo cual no se habría conseguido de haber fijado la edad en los 18 años, dado que se excluirían a los ciudadanos austriacos que pueden votar a los 16 años. Por otra parte, fijar la edad mínima en los 16 años supondría un aliciente para que los más jóvenes participaran en la construcción de Europa y supondría un paso en el acercamiento hacia aquellos que parecen ser los más críticos con la lejanía de las instituciones europeas de los problemas que realmente les preocupan. Ahora bien, esta opción tendría importantes dificultades administrativas dado que obligaría a crear un censo de electores distinto al existente para las elecciones nacionales y europeas en la mayoría de los Estados y parece no ser el momento más propicio para abordar esta opción que, quizás, sea la más deseable en un futuro siempre que vaya acompañada de las medidas necesarias para crear un conocimiento profundo de la Unión Europea.

Los organizadores, deben constituir un comité de ciudadanos encargado de la preparación y registro de la iniciativa y que estará compuesto por, al menos, siete personas que sean residentes en, al menos, siete Estados miembros. Con ello se pretende garantizar que hay un grupo de personas que se responsabilizan de la iniciativa con una única voz y al mismo tiempo se evitan «Iniciativas basura»²⁷.

Si alguno de los organizadores es un diputado del Parlamento Europeo, no será tenido en cuenta para alcanzar el número mínimo exigido para constituir el comité. De este modo se quiere garantizar que sea una iniciativa que provenga verdaderamente de los ciudadanos y que no sea utilizada por el Parlamento como vía para incentivar propuestas normativas y la consiguiente regulación en aquellos ámbitos que más le interesan.

Ahora bien, sería ilusorio pensar que el Parlamento Europeo en particular y el Consejo o la Comisión van a quedar absolutamente al margen de la iniciativa. Sin duda, desde la sombra pueden impulsar determinadas propuestas, pues tienen medios suficientes para ello. Puede convertirse en una oportunidad para que la propia Comisión «anime» a los ciudadanos a poner en marcha iniciativas ciudadanas que ella sola no podría sacar adelante por conocer de partida, la

intereses. Véase al respecto: MARTÍNEZ JIMÉNEZ, A., «La iniciativa ciudadana europea: profundizando en la democracia», *Fundación Ideas, Documento de Trabajo 2/2012*, p. 14.

27. DE WITTE, B., TRECHSEL A., DAMJANOVIC, D., y AAVV «Legislating after Lisbon: new opportunities for the European Parliament», *EUI paper*, European Union Democracy Observatory, Florence, June 2010, p. 8.

posible oposición del Consejo y del Parlamento, asimismo, ambos colegisladores pueden utilizarla como señuelo para que la Comisión actúe en determinados ámbitos.

Por otra parte, tampoco debemos obviar el papel que pueden jugar los grupos de presión. Aunque no puedan ser organizadores directos de una iniciativa, por la puerta trasera podrán promover y respaldar aquellas iniciativas que más les convengan y sin duda lo harán, puesto que disponen de muchos más mecanismos e información que los ciudadanos considerados de modo individualizado.

Por tanto, la iniciativa ciudadana puede llegar a jugar un papel muy importante en el triángulo de toma de decisiones, no sólo por la vía directa, sino también por esta indirecta que apuntamos²⁸.

Por último, hemos de destacar que los organizadores deberán designar un representante y un sustituto como personas de contacto, que actuarán como enlace entre el comité y las instituciones europeas con capacidad para hablar y actuar en representación de comité durante todo el proceso.

C. LA FORMA Y REDACCIÓN DE LA INICIATIVA CIUDADANA: UN ALICIENTE PARA SU PUESTA EN MARCHA

En cuanto a la forma y redacción de la iniciativa, el Reglamento no se refiere de manera expresa a esta cuestión en su articulado, pero se deducen los requisitos exigibles del Anexo II²⁹, en el que se especifican los datos necesarios para que pueda ser registrada en el sitio internet de la Comisión. Como se puede observar, no se exige que adopte la forma de un proyecto de acto legislativo sino tan sólo que se especifiquen: el título de la iniciativa con un máximo de 100 caracteres, el objeto de la misma con un máximo de 200 caracteres; los objetivos con un máximo de 500 caracteres, su base jurídica en el Tratado, el nombre, la dirección postal, la nacionalidad y la fecha de nacimiento de los siete miembros del comité de ciudadanos, indicando específicamente el representante y los sustitutos, así como sus direcciones de correo electrónico, asimismo, éstos deberán aportar documentos que demuestren estos datos. Por último, deberán facilitarse las fuentes de apoyo y financiación a la iniciativa ciudadana³⁰.

28. Como destaca MARTÍNEZ JIMÉNEZ, A., «Nos encontramos ante una herramienta que puede estar destinada a alterar el juego institucional de la UE. A partir de ahora los ciudadanos podrán convertirse en un interesante actor dentro del corazón comunitario» en «*La iniciativa ciudadana europea: Profundizando en la democracia*» Fundación Ideas; Documento de Trabajo, n° 2 de 2012, pp. 1-27 y en particular p. 21.

29. El anexo II del Reglamento, ha sido modificado por el Reglamento Delegado (UE) n° 887/2013 de la Comisión de 11 de julio de 2013 que sustituye los anexos II y III del Reglamento (UE) n° 211/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la iniciativa ciudadana (DO n° L247/11 de 18.9.2013). Reproduce el texto adoptado inicialmente y la única novedad que aporta es la necesidad de aportar documentos que demuestren la veracidad de los datos facilitados por los siete miembros del comité.

30. El Comité Económico y Social en el Proyecto de Dictamen Revisado sobre la Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo regulador de la iniciativa ciudadana (COM (2010) 119 final 2010/0074 (COD)), hacía hincapié en la necesidad de

El Reglamento no reproduce el modelo de algunos Estados que exigen en sus iniciativas populares que éstas adopten la forma de un proyecto de acto legislativo, de un texto articulado³¹. Esta opción fue descartada por la propia Comisión en el Libro Verde por considerarla demasiado restrictiva y onerosa, decantándose por un sistema como el finalmente plasmado en el Reglamento en el que se expongan claramente el asunto y objetivos de la propuesta sin excluir la posibilidad de que aquellos que así lo deseen adjunten un proyecto de acto legislativo como referencia, pero sin que ello constituya un requisito³².

Esta flexibilidad nos parece un acierto, dado que redundaría en beneficio de la puesta en marcha de iniciativas ciudadanas, exigir un proyecto legislativo en forma complicaría enormemente las cosas y disuadiría a muchos ciudadanos por la dificultad. Además, teniendo en cuenta que dicho proyecto legislativo, podría ser rechazado o modificado *a posteriori* por la propia Comisión, podría ser incluso un revulsivo a iniciativas futuras, por considerar los ciudadanos excesivos e inútiles sus esfuerzos.

Por tanto, lo fundamental es que los objetivos de la idea que se lanza en la iniciativa, se expongan de manera clara, convincente, y fácilmente legible para la ciudadanía de la Unión, evitando redacciones confusas o excesivamente técnicas y poco comprensibles por aquellos a los que va dirigida³³.

Una vez aclarados los requisitos formales, se hacía necesario determinar el

que los organizadores ya en la fase de recogida de firmas proporcionarán a los firmantes información sobre los medios de financiación y los apoyos a la iniciativa con la finalidad de dotarla de la mayor transparencia posible. Asimismo, este organismo consultivo apostaba por otorgar una ayuda financiera por parte de la Comisión a aquellas iniciativas ciudadanas que superaran las 50.000 firmas, con el objeto de compensar los gastos ocasionados en la campaña de recogida de firmas (así se prevé por ejemplo en España en la LO 3/1984, de 26 de marzo, reguladora de la iniciativa popular). Finalmente, esta opción de financiación pública no se ha contemplado.

31. En Austria; Italia; Polonia o España se exigen proyectos de leyes para sus iniciativas populares. Otros Estados como Suecia, optan por un modelo más flexible como el plasmado en el Reglamento 211/2011. Puede verse al respecto: CUESTA LÓPEZ, V., «A Preliminary approach to the regulation on European Citizens Initiative from Constitutional Law» *Papers prepared for the workshop: «The European Citizens Initiative-A first Assessment»*; *Cahiers de Recherche politique de Bruges*, nº 24, february 2012, pp. 6-22 y en particular p. 14. Del mismo autor, véase: «Participación directa e iniciativa legislativa del ciudadano ... *op.cit.*, pp. 193-286, donde realiza un interesante estudio de la iniciativa ciudadana en Derecho Constitucional comparado.
32. En la consulta pública, ésta fue también la opinión mayoritaria y algunos órganos consultivos como el Comité de las Regiones y el Comité Económico y Social, fueron más allá en el deseo de facilitar a la ciudadanía la presentación de iniciativas, apuntando la conveniencia de proporcionar asesoramiento práctico y técnico así como la necesidad de traducir a todos los idiomas oficiales de la Unión el resumen de la propuesta y una vez registrada el texto completo, tarea que debería facilitar la Comisión.
33. Son muy interesantes las reflexiones que se realizan por KAUFMANN, B., en *Manual de la iniciativa ciudadana europea: Guía sobre la primera herramienta mundial de democracia directa transnacional*, Green European foundation; Parlamento Europeo; Bruselas, 2010, p. 84, acerca de la idea; metas y objetivos que deben subyacer en una iniciativa ciudadana.

procedimiento a seguir para presentar una iniciativa ciudadana, es decir, había que determinar cuestiones tales como: el registro de la iniciativa; la recogida de manifestaciones de apoyo; la presentación de la iniciativa; la declaración de la Comisión acerca de su posición; y la verificación de que el acto legislativo solicitado es conforme a los tratados. Cuestiones que pasamos a analizar.

D. REGISTRO Y CONTROL FORMAL DE ADMISIBILIDAD «A PRIORI» DE LA INICIATIVA: UN ACICATE A FAVOR DE LA CIUDADANÍA

Por lo que respecta al registro de la iniciativa, la problemática fundamental giraba en torno a si el registro debía ir unido a un control previo de admisibilidad por parte de la Comisión o no. Esta fue una de las cuestiones más debatidas y controvertidas. La Comisión consideró en su Libro Verde sobre la Iniciativa Ciudadana, que antes de la recogida de firmas era necesario el registro de la iniciativa en un sitio web que facilitaría la Comisión, y en dicho registro de la iniciativa deberían constar todos los datos formales mencionados anteriormente acerca de la misma³⁴. El sistema facilitaría a los organizadores la confirmación del registro, la fecha y un número de registro, y podría ponerse en marcha la campaña de recogida de firmas. Ahora bien, este registro no debía ir asociado a un control de admisibilidad *a priori* de la iniciativa. En opinión de la Comisión esto induciría a error y podría dar a entender que la Comisión apoya estas iniciativas en cuanto al fondo cuando simplemente se habría limitado a analizar si se cumplían los requisitos formales. Por otra parte, las verificaciones procedimentales atrasarían la recogida de las firmas. La Comisión además estimó oportuno evaluar conjuntamente la admisibilidad y el fondo de las iniciativas y ello debería hacerse en un momento procedimental posterior y no en una fase tan temprana como la de registro.

Frente a esta tesis, el Parlamento Europeo³⁵ era partidario del control de admisibilidad *a priori*, es decir en el momento del registro. De manera que la Comisión verificaría en este momento procedimental la admisibilidad formal de la iniciativa³⁶.

34. Título; objeto; los objetivos; su base jurídica; el nombre, la dirección postal, la nacionalidad y la fecha de nacimiento de los siete miembros del comité de ciudadanos, el representante y los sustitutos, así como sus direcciones de correo electrónico, los documentos que demuestren estos datos; las fuentes de apoyo y financiación a la iniciativa ciudadana.

35. Así lo plasmaba el Parlamento en su Resolución de 7 de mayo de 2009, 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, en concreto en las Recomendaciones sobre el contenido de la propuesta de la Comisión, en el apartado 5.

36. Para pasar dicho examen la iniciativa debería cumplir cuatro criterios: que inste a la Comisión a presentar una propuesta de acto legislativo de la Unión; que la Unión tenga competencia con arreglo a los tratados en que se basa para promulgar el acto legislativo de que se trate; que la Comisión tenga competencias con arreglo a los tratados en que se basa la Unión para presentar una propuesta de acto legislativo en la materia; que el acto legislativo que se solicita no sea manifiestamente contrario a los principios generales del Derecho aplicados en la Unión.

Finalmente, el artículo 4 del Reglamento UE 211/2011, consagra la tesis defendida por el Parlamento al establecer el control de admisibilidad formal *a priori*, que no debe confundirse con la admisibilidad en cuanto al fondo de la iniciativa.

De este modo, antes de la recogida de las declaraciones de apoyo, los organizadores deberán registrar la iniciativa en la página web que la Comisión facilitará para este fin proporcionado en una lengua oficial de la Unión la información recogida en el Anexo II.

Desde el momento que se recepciona esta información, la Comisión dispone del plazo de dos meses para registrar la iniciativa con un número de registro único y remitir una confirmación al organizador, pero, para ello, realizará previamente el control de admisibilidad que exigirá que:

1-Que se haya constituido un comité de ciudadanos y se haya nombrado a las personas de contacto de conformidad con el artículo 3 apartado 2; 2-Que la iniciativa ciudadana propuesta no esté manifiestamente fuera del ámbito de competencias de la Comisión; 3-Que la iniciativa ciudadana no sea abusiva, frívola o temeraria; 4-Que no sea contraria a los valores de la Unión establecidos en el artículo 2 del TUE.

Si no se cumplen alguna de estas condiciones, la Comisión podrá rechazar el registro de la iniciativa e informará a los organizadores de las razones para ello, así como, de los recursos judiciales y extrajudiciales a su disposición.

Confirmado el registro, los organizadores podrán aportar la iniciativa en otras lenguas oficiales para su inclusión en el registro. La traducción a todos los idiomas oficiales de la Unión Europea será fundamental para comunicar con éxito la iniciativa y conseguir los máximos apoyos posibles³⁷. Sería conveniente que la Unión Europea facilitara la traducción de las iniciativas a los promotores dado que esto también redundaría en beneficio de la utilización de este instrumento.

En nuestra opinión, este sistema de control formal *a priori* ofrece una ventaja fundamental: evita las reticencias que, sin duda, hubieran surgido con el control *a posteriori* a la hora de poner en marcha iniciativas por parte de los

37. El Comité Económico y Social (Proyecto de Dictamen Revisado sobre la Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo regulador de la iniciativa ciudadana) consideraba que al registrarse una iniciativa debía presentarse un breve resumen de la misma que la Comisión debía traducir a todos los idiomas oficiales y que tras obtener las 50.000 primeras firmas y obtener la autorización formal, la Comisión debía comprometerse a traducir la iniciativa completa. El Reglamento no contempla esta opción, por ello dependerá del comité organizador la realización de esta tarea. Como destaca KAUFMAN, B., *Manual... op.cit.*, p. 85. El Comité Económico y Social que cuenta con traductores propios, podría asumir el papel de nexo de unión entre ciudadanos e instituciones en la iniciativa ciudadana europea. Asimismo, sugiere dada la envergadura de estos proyectos la necesidad de desarrollar instrumentos tecnológicos que faciliten la traducción automática sin disparar los costes.

ciudadanos, por el riesgo de ser rechazadas una vez efectuada la complicada recogida de declaraciones de apoyo.

Ahora bien, consideramos que dejar en manos de los organizadores determinar si el ámbito competencial en torno al cual versa la iniciativa entra dentro de las competencias de la Unión y de la Comisión, dificulta las cosas. A pesar del avance experimentado tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa en la definición de las competencias de la Unión, lo cierto es que el sistema sigue siendo complejo y entraña una dificultad añadida para ciudadanos profanos en estos asuntos. Esto podría disuadir a muchos a lanzar iniciativas populares por el riesgo a que éstas sean erróneas en su base. Aunque es cierto que, al realizarse el control previo, será mucho menos arriesgado que si se hubiera establecido el control *a posteriori*. En el sistema actual, se pide que la iniciativa no esté «manifiestamente» fuera del ámbito competencial, de modo que en esta primera fase de control formal se supervisará por la Comisión que así sea, evitando de este modo que sigan adelante iniciativas que queden fuera del ámbito de actuación de la Comisión y de la Unión³⁸.

Para paliar esta dificultad, sería muy conveniente que la Unión prestase asesoramiento y apoyo, con el fin de clarificar a aquellos colectivos que quieran poner en marcha iniciativas legislativas a nivel transnacional, si efectivamente el objetivo que persiguen entra o no en el ámbito de actuación de la Comisión y de la Unión.

Al margen de esto, como hemos afirmado, este control nos parece el adecuado, el examen *a posteriori* podría haber dado lugar a iniciativas que se hubieran lanzado y obtenido firmas de apoyo resultando estas propuestas inadmisibles al realizarse la comprobación de fondo y forma por la Comisión, con la consiguiente frustración que esto hubiera supuesto para sus signatarios. Esto se evita con el control de admisibilidad *a priori*.

Una vez registrada y publicada la iniciativa comenzará la recogida de las declaraciones de apoyo³⁹.

E. PROCEDIMIENTOS Y REQUISITOS PARA LA RECOGIDA Y VERIFICACIÓN DE LAS DECLARACIONES DE APOYO

Una vez cumplimentados los requisitos de registro de la iniciativa, los orga-

38. Puede verse al respecto: SZELIGOWSKA, D., MINCHEVA, E., «The European citizens initiative-empowering European citizens within the institutional triangle: a political and legal analysis» Papers prepared for the workshop: the european citizens, initiative-a first assessment, *Cahiers de recherche politique de Bruges*, nº 24, february 2012, pp. 52-81, y en particular pp. 67-68., donde se aborda el control previo de admisibilidad ligado al ámbito competencial de la iniciativa de un modo muy interesante, llegando incluso a defender la posibilidad de poner en marcha iniciativas ciudadanas en el ámbito de la comitología.

39. Según establece el artículo 4.5 del Reglamento 211/2011, «Los organizadores podrán retirar una iniciativa ciudadana propuesta registrada en cualquier momento antes de la presentación de las declaraciones de apoyo con arreglo al artículo 8. En tal caso, se introducirá una mención en este sentido en el registro».

nizadores de la misma serán los responsables de la recogida de las declaraciones de apoyo. Para ello, disponen de 12 meses desde la fecha de registro y se utilizarán formularios que se ajusten a los requisitos fijados en el Anexo III del Reglamento UE 211/2011⁴⁰. En el que se contemplan una serie de condiciones que deberán cumplimentar los organizadores de la iniciativa y que en todo caso deberán coincidir con la información contenida en el registro⁴¹, y otras que deberán cumplimentar los firmantes (nombre; apellido; residencia; lugar y fecha de nacimiento; nacionalidad; fecha y firma).

En cuanto a los datos a facilitar por los firmantes, es interesante destacar que el Supervisor Europeo de Protección de Datos consideró, en el dictamen que emitió sobre la Propuesta inicial de Reglamento regulador de la Iniciativa Ciudadana⁴², que estos datos eran necesarios a efectos de organizar la iniciativa y poder garantizar la autenticidad de las declaraciones de apoyo. Ahora bien, estimó que exigir el número de identificación personal no era necesario, debido a las diferencias existentes en los Estados a cómo se regula el uso de dicho número de identificación único. Por ello, sugirió que se suprimiera ese campo de información del anexo puesto que no aportaba en su opinión ningún valor añadido a la hora de verificar la autenticidad de las declaraciones de apoyo.

La versión final del Reglamento UE 211/2011, lo que hace es utilizar dos modelos diferentes de Anexo III. Uno, para los Estados que no requieran un número de identificación personal; otro, para los Estados que exijan la facilitación de un número de identificación personal, pero los demás datos a facilitar son idénticos para unos y otros Estados⁴³. Esto ha suscitado ciertas críticas por considerarse que no tiene mucho sentido en aquellos Estados que sí exigen el número de identificación personal⁴⁴ exigir estos datos. Nosotros, no lo conside-

-
40. El anexo III del Reglamento 211/2011, del Parlamento Europeo y del Consejo de 16 de febrero de 2011 sobre la iniciativa ciudadana, fue modificado por el Reglamento Delegado (UE) 887/2013 de la Comisión de 11 de julio de 2013 (DO n° L 247 pp. 11-19 de 18.9.2013), que sustituye los anexos II y III del Reglamento (UE) 2011/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la iniciativa ciudadana.
41. Lugar de residencia; número de registro de la Comisión Europea; dirección de la página web propuesta en el registro de la Comisión Europea; título de la iniciativa; objeto; principales objetivos; nombre y dirección de correo electrónico de las personas de contacto registradas; nombre de los demás organizadores registrados; página web de la iniciativa ciudadana propuesta.
42. Véase: Dictamen del Supervisor Europeo de Protección de Datos sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo regulador de la iniciativa ciudadana, de 30 de noviembre de 2010 (C 2010/323/p. 1).
43. Asimismo, en ambos anexos se incluye una declaración de privacidad en atención a la recomendación emitida por el Supervisor Europeo de Protección de Datos que en su Dictamen (*ibidem*) recomendaba que «se incluyera una declaración de privacidad al final del formulario indicando la identidad del responsable del tratamiento, los fines para los que se recoge la información, quienes son los demás destinatarios de los datos y el periodo de conservación de los mismos. El artículo 10 de la Directiva 95/46/CE exige que se proporcione dicha información al interesado».
44. COTINO HUESO, L., considera que solicitar estos datos en los países en los que se requiere el número de identificación, como España, resulta desproporcionado. «La iniciativa ciudadana europea electrónica», estudio realizado en el marco del Proyecto I+D+I del

ramos inadecuado dado que puede ocurrir que los datos que figuran en estos documentos identificativos no coincidan con los de residencia habitual.

Por otra parte, es importante señalar que la recogida de firmas podrá recaer en papel o por vía electrónica⁴⁵. En este caso, los sistemas de recogida a través de páginas web deberán disponer de características técnicas y de medios de seguridad adecuados para garantizar que éstas sean auténticas, siendo la Comisión la encargada de fijar las especificaciones técnicas de estos sistemas a más tardar el 1 de enero de 2012, siguiendo el mandato del artículo 6.5 del Reglamento. Atendiendo a este compromiso, la Comisión ha adoptado el Reglamento de ejecución (UE) n° 1179/2011 de 17 de noviembre de 2011, por el que se establecen especificaciones técnicas para sistemas de recogida a través de páginas web⁴⁶.

Asimismo, deberá establecer y mantener programas de código abierto y gratuitos que cumplan los requisitos técnicos y de seguridad fijados.

El software facilitado por la Comisión para este fin, permite de manera gratuita recoger las declaraciones de apoyo vía electrónica utilizando los formularios establecidos por el Reglamento UE 211/2011 y sus modificaciones; almacenar los datos de los firmantes de manera segura y exportar los datos a las autoridades nacionales competentes e impide además que se presenten declaraciones de apoyo por duplicado⁴⁷.

Los organizadores de la iniciativa ciudadana deberán garantizar que el sistema de recogida de declaraciones de apoyo a través de páginas web cumple con estas características técnicas y de seguridad, para lo cual pedirán a la autoridad competente del Estado de que se trate que acredite que así es.

Esta autoridad, deberá expedir un certificado al respecto en el plazo de un mes, utilizando un modelo que se contempla en el Anexo IV del Reglamento⁴⁸.

MICNIN, «Las libertades informativas en el contexto de la web 2.0 y las redes sociales: redefinición, garantías y límites»; (DER2009-14519-C05-01/JURI).

45. En este sentido, el artículo 5.2 del Reglamento 211/2011, establece que: «Los organizadores podrán recabar declaraciones de apoyo en papel o electrónicamente. En los casos en que las declaraciones de apoyo se recojan a través de páginas web, será de aplicación el artículo 6».
46. Reglamento de ejecución (UE) n° 1179/2011 de la Comisión de 17 de noviembre de 2011, por el que se establecen especificaciones técnicas para sistemas de recogida a través de páginas web, de conformidad con el Reglamento UE n° 211/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la iniciativa ciudadana. (DO n° L301/3 de 18.11.2011).
47. Pueden consultarse todas las especificaciones técnicas del software desarrollado por la Comisión en: <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/software>. Asimismo, puede consultarse al manual del usuario de este software en: http://ec.europa.eu/citizens-initiative/files/software/OCS_User_Manual_ES.pdf
48. El artículo 6 del Reglamento 611/2011 establece que: «En los casos en que las declaraciones de apoyo se recojan a través de páginas web, los datos obtenidos a través del sistema de recogida a través de páginas web se almacenarán en el territorio de un Estado miembro.
El sistema de recogida a través de páginas web se acreditará de conformidad con el apartado 3 en el Estado miembro en que se almacenen los datos recogidos a través de

Los organizadores deberán publicar una copia de dicho certificado en el sitio internet que utilicen para el sistema de recogida a través de páginas web.

Tras finalizar el plazo de 12 meses para la recogida de firmas por una u otra vía, se indicará en el registro que éste ha concluido y si procede, que no se ha recogido el número requerido de declaraciones de apoyo.

Después de recoger las declaraciones de apoyo necesarias, los organizadores las presentarán en cualquiera de los formatos permitidos (papel o electrónico) a las autoridades competentes del «Estado miembro de residencia o nacionalidad del firmante» o «del Estado miembro que haya expedido el número de identificación personal o el documento de identificación personal facilitado en la declaración de apoyo» para su verificación y certificación según dispone el artículo 8 del Reglamento.

Por tanto, serán las autoridades nacionales las responsables de verificar y certificar los resultados de la recogida de firmas en su territorio de conformidad con su legislación y práctica nacional⁴⁹, al no existir en la Unión Europea un organismo con competencias para comprobar la validez de las firmas.

A este respecto, el artículo 8.2 del Reglamento UE 211/2011, establece que: «las autoridades competentes en un plazo no superior a tres meses desde la recepción de la solicitud, verificarán mediante controles apropiados las declaraciones de apoyo presentadas de conformidad con la legislación y prácticas nacionales según proceda. Sobre esa base entregarán a los organizadores un certificado, en el que se acredite el número de declaraciones de apoyo válidas en el Estado de que se trate»⁵⁰.

ese sistema. Los organizadores podrán utilizar un único sistema de recogida a través de páginas web con el fin de recoger declaraciones de apoyo en varios o en todos los Estados miembros».

49. La propia Comisión evidencia en el Libro Verde, que muchos de los Estados miembros cuentan con mecanismos para la verificación de los electores y un gran número de ellos disponen de procedimientos de verificación y autenticación para las iniciativas nacionales. Destaca que varían estos procedimientos de manera muy considerable entre unos Estados y otros. Al exigir algunos Estados requisitos muy restrictivos en la recogida de firmas, como por ejemplo: la exigencia de que los ciudadanos solo puedan firmar las iniciativas en centros designados oficialmente al efecto; que esté presente un funcionario público o un notario para autenticar todas las firmas en el momento de la recogida o que se emita para cada signatario un certificado de registro de votantes. Mientras que otros, optan por sistemas menos restrictivos que no exigen requisitos específicos para la recogida de firmas.

50. El artículo 15 del Reglamento 211/2011, establece que: «1. A los efectos de aplicación del artículo 6, apartado 3, los Estados miembros designarán a las autoridades competentes encargadas de expedir el certificado a que se refiere el mismo. 2. A los efectos de aplicación del artículo 8, apartado 2, cada Estado miembro designará a una autoridad competente encargada de coordinar el procedimiento de verificación de las declaraciones de apoyo y de suministrar los certificados a que se refiere el mismo. 3. A más tardar el 1 de marzo de 2012, los Estados miembros remitirán a la Comisión el nombre y dirección de las autoridades competentes. 4. La Comisión hará pública la lista de las autoridades competentes». Los Estados, siguiendo las instrucciones de este precepto, comunicaron a la Comisión dichas autoridades. La lista completa de las mismas puede consultarse en: <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/authorities-online-systems>. En

Además indica esta disposición que: «Para la verificación de las declaraciones de apoyo no se exigirá la autenticación de firmas».

Es interesante destacar que, el propio Reglamento en su considerando 18, en el deseo de descargar la carga administrativa que esto conlleva para los Estados y de reproducir el sistema utilizado por la mayoría de ellos, señala que estos controles podrán realizarse sobre «la base de muestreos aleatorios».

Por último, y antes de pasar al control político que realizará la Comisión de la iniciativa ciudadana, es importante hacer mención a la preocupación del Reglamento UE 211/2011, por garantizar que se respetan, tanto por parte de los organizadores de la iniciativa como por parte de las autoridades nacionales competentes de la verificación y certificación de las firmas, la normativa europea y nacional relativa a la protección de datos de carácter personal. Sin duda, una cuestión que debería inquietar a los ciudadanos que apoyen una iniciativa, será el uso futuro de sus datos y las garantías de seguridad en el tratamiento de los mismos. El éxito de este instrumento también dependerá de la confianza que despierte en los ciudadanos.

Con esta finalidad, los organizadores garantizarán que todos los datos personales recogidos en relación con una iniciativa ciudadana determinada no sean utilizados con fines distintos de aquellos para los que se recabaron y deberán destruir todas las declaraciones de apoyo y todas sus copias como muy tarde un mes después de presentar la iniciativa a la Comisión o 18 meses después de la fecha de registro de la iniciativa.

Asimismo, las autoridades competentes de cada Estado miembro deberán utilizar los datos personales que reciban con el único fin de verificar las declaraciones de apoyo y deberán destruir todas las declaraciones de apoyo y las copias correspondientes como muy tarde un mes después de la expedición del certificado acreditativo. El artículo 14 del Reglamento UE 211/2011, prevé un mecanismo sancionador por la utilización fraudulenta de los datos.

IV. EL CONTROL POLÍTICO DE LA INICIATIVA CIUDADANA POR PARTE DE LA COMISIÓN EUROPEA: CLAVE PARA EL ÉXITO EN LA CONSOLIDACIÓN DE LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

Una vez concluido el plazo de tres meses del que disponen las autoridades competentes de cada Estado para su verificación y certificación, y tal y como señala el artículo 9 del Reglamento UE 211/2011, los organizadores podrán presentar la iniciativa ciudadana a la Comisión junto con la información relativa a las ayudas y financiación que hayan obtenido para dicha iniciativa⁵¹. A estos

España, la autoridad competente encargada de coordinar la verificación de las declaraciones de apoyo y de suministrar los certificados referidos es la Oficina del Censo Electoral Central.

51. El importe de los apoyos y la financiación recibidos de cualquier fuente que supere el nivel a partir del cual deben facilitarse informaciones será idéntico al establecido en el Reglamento (CE) nº 2004/2003 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 4 de noviembre de 2003, relativo al estatuto y la financiación de los partidos políticos a escala europea. DO L 297 de 15.11.2003. p. 1.

efectos, deberán cumplimentar el formulario que se recoge en el Anexo VII del Reglamento UE 211/2011⁵² y acompañarlo de copia en papel o electrónica del certificado acreditativo del número de declaraciones de apoyo válidas.

Recibida la iniciativa ciudadana, la Comisión la publicará en su registro y reunirá a los organizadores a un nivel adecuado para que puedan explicar en detalle las cuestiones que ésta plantea. Asimismo, se otorga a los organizadores la posibilidad de presentar la iniciativa en una audiencia pública que se organizará de manera coordinada por la Comisión y el Parlamento y se celebrará en esta última institución con la participación de otras instituciones y órganos de la Unión que deseen colaborar.

La Comisión dispone de un plazo de tres meses para adoptar una comunicación con respecto a la iniciativa, en la que expondrá las conclusiones y motivos jurídicos y políticos que le han llevado a aceptar o denegar la iniciativa ciudadana⁵³ y las medidas que en su caso se proponga adoptar. Dicha comunicación se notificará a los organizadores así como al Consejo y al Parlamento, y se hará pública⁵⁴.

La Comisión posee por tanto un amplio margen de discrecionalidad a la hora de decidir si continúa adelante con la iniciativa o no y su actuación será fundamental para su triunfo o fracaso.

El 1 de noviembre de 2013, concluyó el plazo para que los organizadores de las ocho primeras iniciativas ciudadanas europeas recogieran declaraciones de apoyo. Tres grupos afirmaban haber conseguido superar el umbral del millón de firmas necesario, que debería ser validado por las autoridades nacionales⁵⁵: «One of us», cuyo fin es que la UE deje de financiar actividades que supongan la destrucción de embriones humanos; «Right2water», que considera que el agua no es un bien comercial sino un bien público; y «Stop vivisection», que desea que se ponga freno a los experimentos con animales vivos⁵⁶.

52. En este formulario deberán hacerse constar: 1-Título de la iniciativa; 2-número de registro de la Comisión; 3-fecha de registro; 4-número de declaraciones de apoyo recibidas con suficientes firmas; 5-número mínimo de firmantes por cada Estado; 6-nombre completo, dirección postal y dirección de correo electrónico de las personas de contacto; 7-fuentes de financiación y de apoyo recibidos en relación con la iniciativa, incluidos los importes de ayuda financiera en el momento de la presentación; 8-fecha y firma de las personas de contacto y en anexo los certificados de autenticación y verificación de las firmas.
53. Véase: KACZYNSKY, P. M., *The European Citizens Initiative: A proper Response from the Commission, Politics and Institutions*, CEPS Commentaries, 8 January, 2010, pp. 1-2.
54. La decisión de la Comisión de seguir adelante con la iniciativa o no, incluyéndola en una propuesta normativa en firme, podrá ser impugnada ante el Tribunal de Justicia por medio de un procedimiento de anulación vía artículo 263 del TFUE.
55. En la página: <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/welcome>, (fecha de la última consulta 3.6.2014) pueden consultarse las iniciativas ciudadanas que se han abierto desde que se puso en marcha este mecanismo y en qué estado se encuentran en la actualidad.
56. La Comisión Europea el 31 de octubre de 2013, emitió un comunicado al respecto en el que muestra su satisfacción por que tres iniciativas hayan cruzado el umbral del éxito al alcanzar el millón de firmas necesario y se congratula porque este instrumento

El 20 de diciembre de 2013, se presentó oficialmente ante la Comisión Europea la primera iniciativa ciudadana: «Right2water».

Como se ha señalado, la Comisión disponía de otro plazo de tres meses para examinar la iniciativa y decidir cómo actuar.

La actuación de la Comisión ante esta primera iniciativa que ha superado la barrera de un millón de firmas, era fundamental para el uso y futuro desarrollo del primer instrumento de democracia participativa transnacional. Si la Comisión decidía seguir adelante y darle cuerpo en una propuesta normativa, esto alentaría a la ciudadanía a usar este instrumento al mismo tiempo que contribuiría a acortar las distancias entre la UE y sus ciudadanos. Si por el contrario la Comisión no seguía adelante, esto generaría un gran desánimo en los millones de ciudadanos que han apoyado esta iniciativa y desalentaría el uso futuro de la misma, al mismo tiempo que contribuiría a alargar aún más las distancias con los ciudadanos que pensarían que su opinión no ha sido tenido en cuenta después de tanto esfuerzos e incrementaría la imagen que muchos tienen de la Comisión Europea como una institución tecnócrata, poco democrática y transparente, y alejada de los intereses ciudadanos. Ahora bien, la Comisión también debía ser cauta porque tampoco puede transmitir la imagen de que superado ese millón de firmas impulsará todas aquellas iniciativas que se le presenten. Esto desacreditaría su trabajo.

Por tanto, la Comisión se encontraba en una posición difícil y crucial, acaparando la atención de muchos y siendo el centro de todas las miradas⁵⁷. Su actuación era clave para hacer que este instrumento no quedara relegado a un mero instrumento teórico de participación ciudadana⁵⁸.

El 17 de febrero de 2014, la Comisión recibió a los organizadores de la primera iniciativa, tras haberla presentado en audiencia pública en el Parlamento Europeo. El 19 de marzo de 2014, la Comisión Europea publica una comunicación⁵⁹ en la que responde positivamente a la primera iniciativa ciudadana respaldada por 1.659.543 millones de ciudadanos europeos⁶⁰.

único de democracia participativa ha despertado el interés de los ciudadanos. IP 13/2012

57. Con el objeto de garantizar la utilidad de la iniciativa, la Defensora del Pueblo Europeo inició una consulta pública, especialmente destinada a los organizadores de las primeras iniciativas ciudadanas pero también a la Sociedad civil y personas interesadas, para investigar si la iniciativa funciona bien, así como, para examinar la actuación de la Comisión ante estas primeras iniciativas. Véase: <http://www.ombudsman.europa.eu/en/cases/correspondence.faces/en/53104/html.bookmark> (fecha de la última consulta, 3.6.2014)
58. Son muy interesantes las reflexiones que realiza al respecto AUER, A., en «European Citizens initiative» *European Constitutional Law Review*, nº 1, 2005, p. 83, donde distingue entre el control total y la sumisión total de la Comisión ante la iniciativa ciudadana. En idéntico sentido puede verse SZELIGOWSKA, D. y MINCHEVA, E., «The European Citizens initiative-Empowering European Citizens ...», *op. cit.*, p. 80.
59. COM (2014) 177 final.
60. Véase anexo I de la Comunicación de la Comisión relativa a la iniciativa ciudadana europea. *Ibidem*.

La Comisión Europea reconoce y destaca la importancia del derecho humano al agua potable segura y el saneamiento y recalca su importancia como un bien público y un valor fundamental en Europa y a nivel mundial. Asimismo, reafirma que el agua no es una mercancía. La Comisión expone la situación actual y las acciones llevadas a cabo en la Unión Europea, haciendo especial hincapié en la exclusión que se hizo en la directiva de concesiones de los servicios de agua y saneamiento, aunque no se compromete a excluirlos de las negociaciones comerciales actuales (como el acuerdo de libre comercio transatlántico) o futuras. Finalmente, hace una declaración de buenas intenciones en la que se compromete en términos generales y un tanto laxos a: reforzar su legislación sobre la calidad del agua; a aumentar y mejorar el acceso al agua segura y el saneamiento de toda la población; a poner en marcha una consulta pública sobre la directiva relativa al agua potable; a mejorar la transparencia en la gestión de los datos sobre aguas residuales urbanas y agua potable e introducir un diálogo con las partes interesadas en aras de dicha transparencia; a promover a través de su política de desarrollo el acceso universal al agua y el saneamiento. Por último, conmina a los Estados a que garanticen, al actuar en el marco de sus competencias, el suministro de agua potable, limpia, segura y asequible y el saneamiento para todos.

Al margen de esto, la Comisión no opta ni anuncia una propuesta legislativa concreta que excluya al agua y el saneamiento de las normas del mercado interior y la liberalización tal y como se demandaba por los promotores de la iniciativa.

Una vez más, la Unión Europea ha defraudado a sus ciudadanos. La Comisión se ha quedado a medio camino, no rechaza la primera iniciativa y se congratula de ello, pero tampoco satisface las demandas de sus firmantes. Las reacciones no se han hecho esperar: el vicepresidente de la ICE «Right2water», Jan Willem Goudriaan, ha considerado que a la Comisión le ha faltado una verdadera ambición en su reacción que refleje adecuadamente las expectativas de los ciudadanos que la han secundado y «lamenta que no haya ninguna propuesta de legislación que reconozca el derecho humano al agua»⁶¹. El movimiento europeo del agua, se ha mostrado muy insatisfecho con la comunicación de la Comisión al no tomar acciones reales⁶².

Aunque habrá que esperar a evaluar las actuaciones que emprenda la Comisión en los próximos meses, lo cierto es que esperábamos una respuesta más contundente, debido al apoyo a esta iniciativa y a las movilizaciones populares y consultas públicas recientes en muchos lugares de la Unión Europea ante el temor a la privatización del agua.

Asimismo, la Comisión Europea ha respondido el 28 de mayo de 2014, a

-
61. Véase comunicado de prensa emitido el 19 de marzo de 2014, en: www.right2water.eu/es/node/477
 62. Véase el comunicado de prensa de 19 de marzo de 2014, en: europeanwater.org/es/noticias/notas-de-prensa/

la iniciativa ciudadana europea «One of us»⁶³. Tras la audiencia pública que se celebró ante el Parlamento Europeo el 10 de abril de 2014, acuerda no presentar una propuesta legislativa al respecto, argumentando que: «los Estados miembros y el Parlamento Europeo han acordado proseguir la financiación de la investigación en este ámbito por una razón, las células madre de embriones son únicas y ofrecen un alto potencial de salvación de vidas humanas».

La Comisión considera que esta investigación está en consonancia con los Tratados y con la Carta de Derechos fundamentales.

Resulta llamativo que la Comisión haya decidido no seguir adelante con esta propuesta que ha sido secundada por casi dos millones de ciudadanos europeos, en un momento político tan «delicado», tan sólo unos días después de las elecciones al Parlamento Europeo en las que muchos ciudadanos también han demostrado a la Unión su contrariedad, dado el alto índice de abstención y la irrupción llamativa de partidos antieuropeístas. Consideramos que también en esta respuesta la Comisión no ha estado del todo acertada, no debería haber sido tan rotunda. Quizás, hubiera sido «políticamente más correcto» que en esta ocasión hubiera dado la oportunidad de que llegara al Parlamento y al Consejo una iniciativa como ésta y que en su caso hubieran sido estas instituciones las que la hubieran vetado. De este modo no habría desalentado tan frontal y radicalmente a los ciudadanos que la han secundado⁶⁴. Como ya se ha afirmado, no defendemos que la Comisión emita todas las iniciativas que superen el umbral de firmas requerido, pero en este momento y ante esta iniciativa sí.

Por ello, pensamos que el control político que ha realizado la Comisión de las primeras iniciativas ciudadanas no ha contribuido demasiado a incrementar la confianza de los ciudadanos en la Unión Europea ni servirá para que éstos perciban su posible papel como nuevo motor comunitario. Ambas respuestas no servirán para fomentar una mayor participación democrática de los ciudadanos en los asuntos europeos tal y como persigue el Reglamento UE 211/2011.

La Comisión ha perdido una buena oportunidad para obtener el respaldo de la ciudadanía y para alentar una mayor utilización de este instrumento.

V. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS DE MEJORA PARA QUE LA INICIATIVA CIUDADANA SEA UN CAUCE PARA EL AFIANZAMIENTO DE LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA EN LA UE

Progresivamente, se han articulado en la Unión Europea los mecanismos necesarios para superar el déficit democrático del que adolecía en sus orígenes. Así se han instaurado y consolidado medios para garantizar que la democracia representativa en Europa sea una realidad, hasta llegar a plasmarse en los tratados la ciudadanía de la Unión con la que se pretendía acortar las distancias

63. COM (2014) 355 final.

64. Gregor Puppini, presidente del comité de ciudadanos de esta iniciativa ha expresado una gran desilusión por este rechazo y ha anunciado que se recurrirá ante el Tribunal de Justicia y se promoverán iniciativas con los nuevos parlamentarios y la nueva Comisión.

existentes entre Europa y sus ciudadanos al reconocerse una serie de derechos por su condición de tales. A pesar del avance que, sin duda, supuso esta figura, lo cierto es que la desafección de los ciudadanos con Europa seguía siendo una realidad. Con el fin de acortar las distancias y de conseguir una mayor presencia e implicación del ciudadano en la vida pública europea y de reforzar el entramado democrático de la Unión Europea, se articulan distintos mecanismos como la iniciativa ciudadana, plasmada en el artículo 11.4 del Tratado de Lisboa y cuya regulación ha sido desarrollada por Reglamento UE 211/2011, antes analizado.

Vista en detalle la regulación establecida, conviene retener y resaltar las siguientes conclusiones y propuestas de mejora:

– El artículo 11.4 del Tratado de Lisboa, establece que será necesario un grupo de al menos un millón de ciudadanos de la Unión Europea que sean nacionales de un número significativo de Estados para poner en marcha una iniciativa ciudadana. La exigencia de un millón de firmas que representa un 0,2% de la población de la UE, nos parece un umbral razonable y aceptable bajo el que subyace un deseo de facilitar la puesta en marcha de iniciativas europeas.

– Por lo que respecta al número mínimo de Estados y de ciudadanos por Estado que deben secundar la iniciativa ciudadana, consideramos que el Reglamento UE 211/2011, ha conseguido un equilibrio entre la representatividad de los intereses de la Unión Europea y la accesibilidad de la iniciativa para los ciudadanos europeos. Al mismo tiempo, se ha logrado la ecuanimidad entre Estados grandes o cuasi grandes y pequeños, al exigir el apoyo de una cuarta parte de los Estados y un umbral decrecientemente proporcional a la población de éstos, que queda fijado en el Anexo I del Reglamento, en función del número de diputados al Parlamento Europeo y multiplicado por 750. La principal desventaja clara del sistema, es que se modificará en función de la composición del Parlamento y obligará a la Comisión a adoptar frecuentes actos delegados y a los promotores de la iniciativa a conocer bien la legislación europea, lo cual no siempre ocurre ni es fácil.

– En cuanto a los requisitos exigidos a los organizadores de la iniciativa, deberán ser ciudadanos de la Unión Europea, personas físicas, con edad suficiente para votar en el Parlamento Europeo en el Estado miembro de residencia y constituir un comité de siete personas que se encargarán de la preparación y registro de la iniciativa.

Quedan excluidas por tanto las personas jurídicas, en el deseo de evitar que los grupos de presión utilicen este instrumento como canal para lanzar iniciativas en pro de sus intereses. No podemos obviar el papel de los lobbies, que aunque efectivamente no pueden ser organizadores directos de una iniciativa podrán «impulsar» y respaldar aquellas iniciativas que más le convengan o por el contrario presionar para que sean rechazadas aquellas que van en contra de sus intereses. Sin duda lo están haciendo y continuarán en esta línea, puesto

que disponen de mucha más información y también de medios para ello. Al mismo tiempo, se puede generar de este modo una mayor conexión entre los grupos de presión y la ciudadanía, lo cual no nos parece desafortunado en la medida que no se utilice con fines partidarios y maquiavélicos sino que sirva para dar a conocer no sólo este instrumento sino también cuestiones de fondo y competenciales que pueden interesar a un sector de la población y que, quizás, de otro modo no habrían tenido acceso a ellas.

Asimismo, se quiere evitar que la iniciativa sea usada por el Parlamento Europeo como vía para incentivar determinadas propuestas normativas. Por ello, se excluye la posibilidad de que formen parte del comité sus diputados. No podemos ignorar que muy probablemente las instituciones europeas, no sólo el Parlamento, sino también la Comisión e incluso el Consejo, pueden «alentar» determinadas iniciativas ciudadanas. La Comisión puede utilizarla como vía para impulsar determinadas cuestiones que sabe gozarán de mayor éxito en el Parlamento y en el Consejo sí provienen directamente de los ciudadanos que de su propia actividad como motor comunitario. Del mismo modo, Parlamento y Consejo pueden ver en este instrumento un acicate para conseguir que la Comisión inicie propuestas normativas en ámbitos que hasta entonces no habían merecido su atención. Estas instituciones difícilmente podrán desoír con carácter generalizado los reclamos de sus ciudadanos, y sí lo hacen el coste será elevado.

La iniciativa ciudadana puede y debe de llegar a jugar un papel muy importante en el triángulo de toma de decisiones, no sólo por la vía directa, sino también por esta indirecta que apuntamos. Esto nos parece positivo, dado que de un modo u otro, contribuirá a que se extiendan los ámbitos de actuación de la Unión Europea en asuntos de interés general y esto siempre será un avance.

– La forma y redacción exigida para poner en marcha una iniciativa tienen como finalidad invitar a la ciudadanía a que haga uso de ella. No se exige la adopción de un proyecto de acto legislativo sino que se expongan claramente el asunto y objetivos de la propuesta. Esta flexibilidad nos parece fundamental, facilita la puesta en marcha de iniciativas ciudadanas, posibilidad que habría quedado muy mermada de haberse exigido esta formalidad. Con carácter general, los ciudadanos no están capacitados para asumir esta tarea.

– En el procedimiento a seguir para presentar una iniciativa ciudadana subyace también el ánimo de agilizar y facilitar las cosas si bien puede resultar farragoso y complicado en ciertos aspectos.

Así, el hecho de que se haya optado en el Reglamento 211/2011 por el control previo al registro de la iniciativa de su admisibilidad formal, beneficia a la ciudadanía, que será menos reticente a la hora de presentar iniciativas que si se hubiera establecido un control posterior al registro, por el riesgo a que el rechazo les hiciera perder tiempo, dinero y esfuerzo. Asimismo, es un modo de evitar que sigan adelante iniciativas que queden manifiestamente fuera del ámbito competencial de la UE, ahorrando igualmente a la Comisión tiempo y

esfuerzo y evitándose el «malestar ciudadano» con el consiguiente descrédito para la institución que se hubiera desencadenado de producirse este rechazo en un momento posterior.

Ahora bien, a pesar de las bonanzas del control previo, consideramos que el sistema sigue siendo complejo. Obliga a la ciudadanía a conocer bien el ámbito competencial de la Unión Europea, que si bien es cierto que se ha clarificado tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, no es menos cierto, que es absolutamente ajeno a la mayor parte del pueblo europeo.

– Por último, la recogida de las declaraciones de apoyo en papel o vía electrónica, la verificación y certificación de las firmas por las autoridades nacionales de conformidad con la legislación y práctica nacional, así como la garantía de seguridad en el tratamiento de los datos personales, facilitan y generan confianza en la utilización de este novedoso cauce de participación ciudadana.

Por tanto, con carácter general, podemos afirmar que bajo los requisitos de forma y procedimiento establecidos en el Reglamento 211/2011, hay un claro propósito de impulsar y facilitar el uso de la iniciativa ciudadana.

Ahora bien, consideramos que este instrumento por sí sólo no es la panacea. Si no se acompaña de las medidas adecuadas, que lleven a superar lo que podríamos llamar el «déficit de conocimiento» y «déficit de confianza», podría quedar relegado a convertirse en una mera quimera teórica y el sueño de algunos de que verdaderamente Europa comienza a escuchar la voz de su pueblo quedará roto.

Los ciudadanos europeos aún son poco conscientes de sus derechos y no sólo esto sino muy poco conocedores de lo que es la Unión Europea. La ciudadanía desconoce qué es; qué hace y cómo funciona la Unión Europea. Así lo evidenció la encuesta que se realizó por el Eurobarómetro un año después del nacimiento oficial de la iniciativa ciudadana. Según este Eurobarómetro (EB 294, de 2010), aunque la mayoría (79 %) de los ciudadanos de la UE afirma estar familiarizada con el término «ciudadano de la Unión Europea», sólo el 43 % reconoce saber lo que significa y menos de un tercio (32 %) de los encuestados, de los entonces veintisiete Estados, se consideraba bien informado de sus derechos como ciudadano de la UE.

Haciéndose eco de esta situación, el Parlamento Europeo solicita a la Comisión, ese mismo año, que impulse el debate sobre la ciudadanía europea e informe a los ciudadanos de la UE de sus derechos, especialmente de los nuevos derechos derivados del Tratado de Lisboa.

En el Informe sobre la Ciudadanía de la UE 2010, la Comisión proponía que 2013 se declarara Año Europeo de los Ciudadanos.

El Parlamento Europeo y el Consejo aprobaron la propuesta de la Comisión en noviembre de 2012. El objetivo del Año Europeo, que se puso oficialmente en marcha el 10 de enero de 2013 en Dublín, no era otro que sensibilizar a los ciudadanos de sus derechos y oportunidades en la UE y que participaran en un

diálogo sobre el desarrollo de la ciudadanía de la UE y del proyecto europeo en general⁶⁵. Por tanto, hay una rotunda y clara intención por parte de las instituciones europeas de avanzar hacia la Europa política y democrática y situar al ciudadano en el eje de la construcción europea. Sin embargo, aunque el Eurobarómetro de primavera de 2013 (se hizo público el 23 de julio de 2013) se muestra más optimista dado que seis de cada diez ciudadanos de la UE se sienten europeos, sigue evidenciando que el 46% de los ciudadanos europeos desconocen sus derechos.

Por otra parte, el resultado de las recientes elecciones al Parlamento Europeo (mayo 2014) evidencia que algo no funciona: un 56,09 % de la población europea no ha acudido a las urnas, quizás por desconocer o no sentirse identificada con el proyecto europeo, un 11% muestra su más absoluta disconformidad con el mismo y da su apoyo a los partidos más euroescépticos y antieuropeístas.

¿Cuál es la clave del problema?

Sólo ciudadanos conocedores, no sólo de sus derechos como ciudadanos sino de lo que la Unión Europea supone e implica en su vida cotidiana, ejercerán de manera responsable sus derechos de participación democrática y serán capaces de hacer uso de una manera eficiente de la oportunidad que se les brinda por medio de la iniciativa ciudadana. Por ello, resulta fundamental dar a conocer la Unión Europea desde sus bases hasta llegar a las cuestiones más profundas. Por otra parte, ciudadanos bien formados e informados contribuirán a crear una sociedad evolucionada en la que los cauces de participación ciudadana sean la regla general y no la excepción y avivarán el debate europositivista superando las más radicales posiciones euroescépticas tan en boga en la actualidad y contribuirán a incrementar las cotas de confianza en la Unión Europea.

Por ello, la iniciativa ciudadana supone una oportunidad no sólo para los ciudadanos europeos sino para la propia Unión, que, con el objeto de dar a conocer este instrumento e incentivar su uso, debe activar el debate europeo y dar a conocer Europa desde las bases contribuyendo a crear lo que Tindemans denominó «conciencia europea».

Consideramos prioritario que la Unión y los gobiernos de los Estados miembros tomen las medidas pertinentes para fomentar el conocimiento de

65. Con este fin se han celebrado durante 2013 diferentes actos, conferencias y seminarios a nivel nacional, regional y local. Asimismo, se ha aumentado la visibilidad de los distintos sitios web de la UE y se han creado herramientas como SOLVIT para que los ciudadanos de la UE puedan resolver sus problemas, Por otra parte, con el fin de conocer las necesidades de los ciudadanos europeos, la Comisión lanzó en 2012 la consulta pública más amplia realizada hasta el momento en la que han participado 12.000 ciudadanos europeos. En base a la consulta se ha elaborado un informe que ha permitido identificar una serie de áreas de actuación prioritarias y plantearse unos objetivos. La mayoría de ellos en torno a la movilidad de trabajadores en la UE. Asimismo, se plantean 12 acciones que permitirán a los ciudadanos europeos ejercer mejor sus derechos principalmente cuando estén en un país diferente al suyo. Pueden verse las conclusiones del informe publicadas el 14 de mayo de 2013 en: http://ec.europa.eu/spain/actualidad-y-prensa/noticias/asuntos-institucionales/encuesta-ce_es.htm

Europa. Con esta finalidad, se ha emprendido una importantísima actuación por parte de la Unión Europea, al aprobar el pasado 14 de abril de 2014, el Reglamento del Consejo por el que se establece el Programa Europa con los ciudadanos para el periodo 2014-2020, que se hace eco de este problema aún persistente y que tiene como objetivo prioritario que los ciudadanos conozcan mejor la historia de la Unión Europea, su génesis y desarrollo y así incrementar la capacidad de participación ciudadana⁶⁶. Por tanto, y aunque no nos cabe duda de que la Unión Europea camina por el sendero adecuado, tendremos que esperar para analizar si las medidas que se pondrán en marcha en el marco de este programa son suficientes y eficientes para lograr este propósito.

Además, y en esta misma línea, deberían emprenderse una serie de acciones fundamentales:

Sería conveniente favorecer el progresivo establecimiento de una política de educación armonizada en la Unión Europea de manera que se generen unos niveles de formación equiparables entre los ciudadanos de la Unión Europea y se acreciente la cultura europea común. Una sociedad bien formada podría participar más activamente en debates transnacionales que deberían igualmente fomentarse desde la Unión Europea, una vez sentadas unas mínimas bases para ello.

Al mismo tiempo que se desarrolla este proceso, consideramos igualmente necesario que se clarifique y se dé el apoyo necesario para la utilización de la iniciativa ciudadana. Cierto es que hay varios sitios oficiales de la Unión Europea en internet que aclaran bastante las cosas⁶⁷, pero no es suficiente. Es necesario un servicio técnico de apoyo a nivel descentralizado que pueda esclarecer a la ciudadanía algunas de las cuestiones claves que hemos apuntado, como determinar si el ámbito de regulación de la iniciativa que se pretende poner en marcha entra o no dentro del ámbito competencial de la Unión Europea. Asimismo, este servicio debería acompañar a los promotores de la iniciativa durante todo su desarrollo facilitándole la asistencia técnico jurídica que necesiten e incluso facilitar la traducción de la iniciativa, una vez superada la fase de registro, de manera que se incentive el mayor éxito futuro de la misma. De este modo, además, se garantizaría una mayor independencia de la propuesta dado que quizás así los ciudadanos serían menos permeables a los ofrecimientos de los grupos de presión.

– Por último, y por lo que respecta al control político de la Comisión, hemos considerado clave este control que la Comisión deberá realizar de las iniciativas que superen los requisitos formales y procedimentales.

El éxito futuro de la democracia participativa dependerá del curso que la Comisión dé a las iniciativas presentadas por los ciudadanos europeos, y obviamente del seguimiento posterior que Parlamento y Consejo definitivamente ha-

66. Reglamento (UE) n° 390/2014 del Consejo de 14 de abril de 2014 por el que se establece el programa Europa con los ciudadanos para el período 2014-2020. DOUE L115

67. Véase: <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/?lg=es>

gan de ellas. Si el ciudadano no ve prosperar sus propuestas y no ve plasmadas éstas en un acto legislativo con carácter vinculante, todo estará perdido, y no sólo no se avanzará en la superación del «déficit de confianza» sino que supondrá un retroceso. Ahora bien, como hemos apuntado y a diferencia de lo que han defendido otros autores, no consideramos oportuno que la Comisión lance todas las iniciativas que superen el millón de firmas dado que esto restaría credibilidad a su trabajo y a la propia iniciativa, además trasladaría al Consejo y al Parlamento la «responsabilidad» de rechazar propuestas normativas que a pesar de haber conseguido el millón de firmas no fueran lo suficientemente representativas de un interés global para la Unión Europea. Tampoco estimamos que, por el momento, sea adecuado que los ciudadanos sean motor directo de la construcción europea, es decir, que sus iniciativas pasen directamente al Parlamento Europeo y al Consejo, opción defendida por algunos. Por el momento nos parece más apropiado que las iniciativas pasen por la Comisión y que sea esta institución como garante del interés de la Unión, la que les de curso en su caso, para que Parlamento y Consejo puedan tomarlas en consideración. En tanto no se generen las bases necesarias para que los ciudadanos tengan la formación a la que nos hemos referido y los medios de acompañamiento necesarios en sus iniciativas, consideramos más adecuada esta opción plasmada en el Reglamento UE 211/2011.

El curso que ha dado la Comisión a las dos primeras iniciativas que se han presentado ante esta institución no ha contribuido en exceso a superar el «déficit de confianza» sino que ha supuesto un retroceso. La respuesta laxa ante la iniciativa «right2water» y el rechazo frontal a «One of us», sin duda, desalentará no sólo a los millones de ciudadanos que han apoyado con su firma ambas iniciativas sino que puede desanimar a aquellos colectivos que confiaban en este instrumento como vía para participar en la construcción europea. Por ello, la Comisión Europea debe tomar en consideración de manera seria y real las peticiones futuras de sus ciudadanos, sin medias tintas, sin respuestas vagas y poco inteligibles, porque si no, una vez más, se sentirán defraudados y percibirán que la construcción europea sigue siendo exclusiva de las élites burocráticas alejadas de sus intereses.

Después de más de 20 años desde la instauración del estatuto de la ciudadanía de la Unión, los avances han sido muchos y muy importantes pero no suficientes. Hay que continuar en la senda iniciada para que una vez superado el «déficit democrático», podamos superar el «déficit de conocimiento y de confianza» que nos permita democratizar la democracia en la Unión Europea por medio de la participación directa de sus ciudadanos a través del primer instrumento de democracia participativa transnacional conocido: la iniciativa ciudadana europea. Esperamos que así sea por el bien de Europa y de sus ciudadanos.