

BALANCE Y PROSPECTIVA DE LA INICIATIVA CIUDADANA EUROPEA EN LA INTERSECCIÓN ENTRE LA VIEJA Y LA NUEVA EUROPA

MAGDALENA M. MARTÍN MARTÍNEZ¹
magdalena@uma.es

Cómo citar/Citation

Martín Martínez, M. M. (2020).
Balance y prospectiva de la iniciativa ciudadana europea en
la intersección entre la vieja y la nueva Europa.
Revista de Derecho Comunitario Europeo, 67, 833-872.
doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/rdce.67.03>

Resumen

La entrada en vigor el 1 de enero de 2020 del nuevo Reglamento (UE) 2019/78 sobre la Iniciativa Ciudadana Europea (ICE) invita a realizar un balance del instrumento por excelencia llamado a impulsar la participación de la ciudadanía en la vida democrática de la UE. En el presente trabajo analizaremos su configuración jurídica, indagando en la eficacia y en los problemas políticos y jurídicos detectados durante las sucesivas fases de su aplicación. También examinaremos detalladamente la implementación práctica de las modificaciones legales introducidas para mejorar su funcionamiento, entendiendo que los resultados no solo ofrecen una perspectiva del devenir de esta institución, sino que tienen un valor extra como indicadores de la encrucijada actual en la que se halla la UE, ya que esta nueva etapa en la aplicación de la ICE ha coincidido con los albores de la Conferencia sobre el Futuro de Europa. En este capítulo inédito del proceso de integración europea el empoderamiento de los ciudadanos constituye un problema crucial de la democracia compleja de la UE, en la

¹ Catedrática de Derecho Internacional Público de la Universidad de Málaga. Este trabajo se ha realizado en el marco del proyecto de investigación (der 2017- 84178-p) y dentro de las actividades del Instituto de Investigaciones Jurídicas en Gobierno y Territorio (i-ingot) de la UMA

que la ICE debe contribuir decisivamente a la adopción de políticas y normas eficaces para que la Unión afronte los retos inesperados de la post pandemia.

Palabras clave

Iniciativa Ciudadana Europea; legitimidad democrática; participación ciudadana; toma de decisiones; Conferencia para el Futuro de Europa.

BALANCE AND PROSPECTIVE OF THE EUROPEAN CITIZEN INITIATIVE IN THE INTERSECTION BETWEEN THE OLD AND THE NEW EUROPE

Abstract

The entry into force on January 1, 2020 of the new Regulation (EU) 2019/78 on the European Citizens' Initiative is a good point of departure for revisiting the most important instrument to promote the participation of citizens in the democratic life of the EU. In the present work, we will analyze its legal configuration, inquiring into the efficacy and political and legal problems detected during the successive phases of its application. We will also examine in details the implementation of the legal modifications adopted in order to improve its application. The results of our exam not only offer a prospect of the future of this institution, but also have extra value as indicators of the state of the EU, since this new stage in the application of ECI has coincided with the beginning of the Conference on the Future of Europe. In this unprecedented chapter of the European integration process, the empowerment of citizens is a crucial problem in the complex democracy of the EU, and the ECI should be a useful tool to adopt effective policies and rules to face the unexpected challenges posed by the pandemic.

Keywords

European Citizen Initiative; democratic legitimacy; citizen participation; community decision making; Conference on the Future of Europe.

EQUILIBRE ET PERSPECTIVES DE L'INITIATIVE CITOYENNE EUROPÉENNE DANS L'INTERSECTION ENTRE LA VIEILLE ET LA NOUVELLE EUROPE

Résumé

L'entrée en vigueur le 1er janvier 2020 du Règlement (UE) 2019/78 relatif à l'initiative citoyenne européenne, est un bon point de départ pour revoir le plus important instrument pour promouvoir la participation des citoyens à la vie démocratique de la UE. Dans le présent travail, nous analyserons sa configuration juridique,

enquêtant sur l'efficacité et les problèmes politiques et juridiques détectés au cours des phases successives de son application. Nous examinerons également en détail la mise en œuvre des modifications juridiques adoptées afin d'en améliorer l'application. Les résultats de notre examen offrent non seulement une perspective sur l'avenir de cette institution, mais ont également une valeur supplémentaire en tant qu'indicateurs de l'état de l'UE, puisque cette nouvelle étape dans l'application de l'ICE a coïncidé avec le début de la conférence sur la L'avenir de l'Europe. Dans ce chapitre sans précédent du processus d'intégration européenne, l'émancipation des citoyens est un problème crucial dans la démocratie complexe de l'UE, et l'ICE devrait être utile pour adopter des politiques et des règles efficaces pour faire face au défi posé par la pandémie

Mots clés

Initiative citoyenne européenne; légitimité démocratique; participation citoyenne; prise de décisions; Conférence sur l'avenir de l'Europe.

SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN. II. BREVE RETROSPECTIVA DE LA ICE: 1. Orígenes. 2. Razón de ser y expectativas de la ICE. III. BALANCE DE LA IMPLEMENTACIÓN PRÁCTICA DE LA ICE 2011-2020: LUCES Y SOMBRAS: 1. Fase inicial (2012-2015). 2. Fase intermedia (2015-2018). 3. Nueva época (2018-primer semestre 2020). IV. CRÓNICA DE UNA REFORMA ANUNCIADA: JUSTIFICACIÓN, PROCEDIMIENTO Y PRINCIPALES NOVEDADES DEL REGLAMENTO (UE) 2019/788: 1. Causas, procedimiento y protagonistas de la reforma. 2. Cambio y permanencia en el Reglamento (UE) 2019/788: 2.1. *Propósito y fin de la nueva normativa*. 2.2. *Novedades procedimentales*. 2.3. *Ciudadanos facultados para apoyar una ICE*. 2.4. *A vueltas con el registro, alcance y límite de la ICE*. 2.5. *Controles y contrapesos en la tramitación de las ICE*. 2.6. *Beneficiarios y beneficiados de la ICE*. V. REFLEXIONES FINALES: LA ICE EN EL MARCO DEL PROCESO DE REFUNDACIÓN DE LA UE. BIBLIOGRAFÍA.

I. INTRODUCCIÓN

El 1 de enero de 2020 comenzó a aplicarse en su totalidad el nuevo Reglamento (UE) 2019/78 regulador de la Iniciativa Ciudadana Europea (ICE)², por el que se deroga el primigenio de 2011³. Transcurrida una década desde su consagración en el TUE de Lisboa, la reforma de la ICE evidencia la necesidad de hacer un balance sobre el devenir del instrumento por excelencia llamado a impulsar la participación de la ciudadanía en la vida democrática de la UE (Alemanno, 2020: 36). Y máxime cuando esta nueva etapa en la aplicación de la ICE ha coincidido con la apertura de la Conferencia sobre el

² Reglamento (UE) 2019/788 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de abril de 2019, sobre la Iniciativa Ciudadana Europea, (DOUE L130/55), de 17 de mayo de 2019, entrada en vigor 6 de junio de 2019.

³ De hecho, el capítulo V del Reglamento 2019/788 dispone un régimen transitorio complejo. Si bien estipula la derogación del Reglamento anterior 2011/2011, los arts. 5 a 9 han seguido en vigor, mientras que simultáneamente otras disposiciones del nuevo reglamento (los arts. 9.4, 10 11.5 y 20 a 24) se aplicaron anticipadamente desde su entrada en vigor, tras el periodo usual de *vacatio legis*. Dado lo complejo de la transitoriedad se ha emitido incluso una comunicación al respecto, <https://bit.ly/335Kwlq>.

Futuro de Europa⁴, un nuevo capítulo del proceso de integración en el que el empoderamiento de los ciudadanos⁵ constituye, más que nunca, un problema crucial de su «democracia compleja» (Innerarity, 2017: 20).

Así pues, la pertinencia y originalidad de esta contribución frente a otros estudios previos en la materia radica en que se realiza en la intersección entre dos puntos de inflexión. De una parte, justo cuando comienza una decisiva fase para la ICE, lo que permite llevar a cabo un análisis retrospectivo y prospectivo de su configuración jurídica. Y de la otra, porque dicho análisis adquiere un valor añadido en la medida en que sus resultados pueden interpretarse como indicadores de la actual encrucijada en la que se halla la UE. De hecho, la macrocrisis provocada por el coronavirus ha puesto de manifiesto la necesidad imperiosa de reforzar la legitimidad y eficacia de la gobernanza europea como requisito *sine qua non* de la pervivencia del proyecto integrador. En esta misma línea, el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Seguridad ha advertido que la UE está librando la batalla del relato (Borrell, 2020), en la que ha de demostrar a propios y extraños su proximidad con los ciudadanos, así como su eficacia y capacidad para hacer frente a retos inesperados sin perder sus señas de identidad, aspectos ambos en los que la evolución de la ICE puede resultar esclarecedora para saber si estamos avanzando o no en la dirección adecuada.

⁴ La propuesta de esta conferencia parte del eje francoalemán, siendo Emmanuel Macron su principal impulsor. El 25 de noviembre de 2019 ambos gobiernos publicaron un documento con la hoja de ruta. El 22 de enero de 2020 la Comisión presidida por Ursula von der Leyden hizo de la misma su tarjeta de presentación, proponiendo dos ejes paralelos de trabajo para debatir, a saber: las prioridades de la UE frente a los principales retos y los procesos democráticos; y las cuestiones institucionales. Además, precisó que la fecha de inauguración formal, frustrada por la pandemia, sería el 9 de mayo de 2020, coincidiendo con el septuagésimo cumpleaños de la Declaración Schumann, y que su labor finalizaría transcurridos dos años. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo «Perfilando la Conferencia sobre el Futuro de Europa», COM(2020), 27 final. Disponible en: <https://bit.ly/3kWwbhl>.

⁵ Ursula von der Leyden en su discurso de presentación ante el Parlamento Europeo el 16 de julio de 2019 afirmó textualmente: «Quiero que los europeos construyan el futuro de nuestra Unión. Deben desempeñar un papel principal y activo en el establecimiento de nuestras prioridades y nuestro nivel de ambición. Quiero que los ciudadanos tengan su opinión en una Conferencia sobre el Futuro de Europa», (<https://bit.ly/2J89p9a>). En idéntico sentido, la Resolución del Parlamento Europeo de 15 de enero de 2020, sobre la posición del Parlamento Europeo sobre la Conferencia sobre el Futuro de Europa (2019/2990(RSP), apdo. E. Disponible en: <https://bit.ly/3pX7N2C>.

Con este telón de fondo, analizaremos críticamente la aplicación de las ICE, desvelando las luces y sombras de su actual configuración normativa. A tal fin, tras una introducción general (I) abordaremos de manera sucinta los orígenes, razón de ser y alcance de la ICE (II), al ser un aspecto este ya ampliamente abordado por la doctrina (Báez Lechuga, 2020: 74). A continuación analizaremos su implementación durante la vigencia del reglamento de 2011, indagando en la eficacia y en los problemas políticos y jurídicos detectados durante las sucesivas fases de aplicación (III). En tercer lugar, examinaremos las principales novedades del Reglamento (UE) 2019/788, partiendo del procedimiento seguido y de la importancia de la jurisprudencia del TJUE para subsanar las deficiencias detectadas en la ejecución del primer instrumento regulador (IV). Finalmente, concluiremos con algunas reflexiones sobre las incertidumbres que la reforma de la ICE no ha despejado, y, en particular, sobre su papel en el diseño de la futura UE que se está perfeccionando (V).

II. BREVE RETROSPECTIVA DE LA ICE

1. ORÍGENES

En perspectiva histórica, durante todo el proceso de integración europea se ha debatido sobre el déficit democrático del que adolece la Unión (Weiler *et al.*, 1995), como si de un pecado original se tratase (Pereira, 2019). Orillando una polémica cuya complejidad y profusión excede del presente trabajo⁶, partimos de la premisa de que la dimensión política de la UE y, sobre todo, la toma de decisiones normativa han permanecido, si no del todo ocultas, sí muy alejadas de la comprensión, participación y control de los ciudadanos europeos (Arregui, 2012: 106). La supranacionalidad comporta un sistema político e institucional que dificulta la plena vigencia del principio democrático (Porrás, 2014: 202), exigiendo la adopción de una panoplia de medidas tanto para apuntalar la democracia representativa (Priego y Abad, 2015: 32) como para desarrollar la democracia participativa (Pérez de las Heras, 2018), mediante

⁶ Una prueba de la intensidad del debate académico puede encontrarse en Follesdal y Hix (2006). Ambos autores refutan de plano las tesis previas de Majone (1998) y Moravcsik (2002), quienes negaban la existencia del déficit democrático en la UE. Así, Majone reconocía solo una crisis de legitimidad, mientras Moravcsik rechazaba que el *policy making process* en la UE fuese opaco y distante de los ciudadanos, atribuyéndolo a una suerte de «paranoia» de los grupos de interés, medios de comunicación y gobiernos nacionales. De la vigencia cuasi eterna de este debate dan fe actualmente Mahmutovic y Memic-Mujagic (2020: 1).

la ampliación de los sujetos que intervienen en el proceso legislativo europeo, con el propósito último de tender puentes entre gobernantes y gobernados. Este objetivo ha sido de difícil consecución debido a que la democracia participativa carece de una base jurídica solvente en la UE, deficiencia que también se aprecia en los sistemas constitucionales de sus Estados miembros (Moreiro González, 2004: 142)

De hecho, en las dos ocasiones en las que se ha abierto un debate sobre el futuro de Europa (2000 y 2020) ha resurgido el mantra del fortalecimiento de la conexión entre las instituciones y la ciudadanía a través de su inclusión en los procesos de elaboración de las políticas y normas de la Unión (Martín Martínez, 2018: 409). Por ello, no es de extrañar que tanto el Libro Blanco sobre la Gobernanza Europea de 2001, que precedió a la adopción del Tratado de Niza, como el documento preparatorio de la Conferencia sobre el Futuro de Europa de 2020, teórico preámbulo de la próxima reforma⁷, compartan diagnóstico y repuesta. Los dos ponen el foco en la desafección y falta de confianza en los representantes públicos europeos, y, lo que es más preocupante, en su escasa voluntad para interesarse por las demandas de los ciudadanos y capacidad para satisfacerlas eficazmente⁸. La pandemia sanitaria ha alterado la hoja de ruta de la citada conferencia, pero simultáneamente ha puesto de relieve la necesidad de que la misma sirva para dinamizar los cauces de expresión y participación de los ciudadanos quienes, tras ver amenazada su forma de vida, parecen más concienciados y proclives que en el anterior contexto de normalidad a implicarse en el debate público europeo (González Alonso, 2020: 162).

⁷ Sobre los orígenes, alcance y contenido de la conferencia, documentos fundacionales y posible hoja de ruta tras el retraso causado por la pandemia sanitaria véase el libro electrónico publicado por el Consejo Federal del Movimiento Europeo *En el 70 aniversario de la Declaración Shuman. El debate ciudadano en la Conferencia sobre el Futuro de Europa*, disponible en <https://bit.ly/3kUmAaD>.

⁸ Comunicación de la Comisión, COM (2001) 428 final, de 25 de julio de 2001, «La gobernanza europea - Un Libro Blanco»: «Los ciudadanos tienen cada vez menos confianza en las Instituciones y en los políticos, o simplemente no están interesados en ellos [...] Son muchos los que, frente a un sistema complejo cuyo funcionamiento apenas entienden, cada vez confían menos en su capacidad para realizar las políticas que ellos»; Comunicación de la Comisión Europea, COM(2020) 27 final de 23 de enero de 2020, «Perfilando la Conferencia sobre el Futuro de Europa»: «El sistema democrático de la UE es único... para que sea aún más vibrante, interactivo y pertinente para nuestros ciudadanos, debemos utilizar nuevos métodos, creando un espacio adecuado para que los ciudadanos europeos puedan expresarse».

Pese a las dos décadas transcurridas entre ambas conferencias, la respuesta doctrinal para lograr estos objetivos ha sido similar, abogando por la creación y consolidación de un espacio público europeo (Habermas, 2017) que requiere de un conjunto de herramientas para incorporar a la ciudadanía al *community decision-making*, entre las que la ICE ocupa un lugar destacado. Sin perjuicio de precisiones posteriores, dicha incorporación habría resultado *a priori* fallida. Por una parte, porque la propia reforma del reglamento regulador de la ICE es indicativa de las muchas deficiencias en su configuración y aplicación. Y, por otra parte, porque durante la vida útil de la ICE, la Unión ha padecido una policrisis (Zeitlin *et al.*, 2019), en la que la desafección ciudadana ha estado muy presente, alimentando el auge de populismos varios de corte nacionalista (Rodomonte, 2019), junto a un euroescepticismo rampante (Leonard y Torreblanca, 2014) que habría alcanzado su clímax con el *Brexit*. Ni populismo ni euroescepticismo son fenómenos recientes u originales (Álvarez, 2012), habiendo desarrollado cada uno de ellos su propia narrativa, pero comparten la tesis de que la toma de decisiones en la UE adolece de un déficit de legitimidad, y no obedece a las exigencias y deseos de la ciudadanía, sino al de las élites y la burocracia europeas (Nicoli, 2019). De ahí que esa mayoría silente, ante la imposibilidad de ser copartícipe en la adopción de unas normas que a menudo percibe como ajenas e ineficientes⁹, acabe por cuestionar sin ambages el proyecto europeo o, en el mejor de los casos, dude de la conveniencia de «una Unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa» (Longo, 2019: 185).

Paradójicamente, a diferencia de episodios críticos precedentes, con ocasión de la pandemia sanitaria la ciudadanía ha sido muy crítica con la UE, a la que ha reprochado su lentitud, falta de determinación y de solidaridad, pero en esta ocasión bajo la premisa de la necesidad de más Europa, no de menos. Este inusitado giro no supone la desaparición del euroescepticismo ni de los populismos, aunque sí trasluce que en el incierto escenario poscoronavirus se abre paso la certeza de que los únicos gobiernos que perdurarán serán aquellos que los ciudadanos perciban como legítimos, fiables y eficaces. En este contexto de crisis sistémica de la UE, el proceso normativo se ha visto obligado a mudar, transitando de la unanimidad a la mayoría,

⁹ En este sentido, Ziolenka (2006) constata que lo que se ha producido es el fracaso de la principal lógica de funcionamiento de la Unión Europea, que siempre ha sido la eficiencia y no la participación ciudadana. En la misma línea, Bouza (2010) considera que la creciente insatisfacción ciudadana con la integración europea trae causa no solo en el funcionamiento de las Instituciones sino, sobre todo, de la creciente percepción por su incapacidad para solucionar los problemas reales de los ciudadanos.

ganando en rapidez y flexibilidad tanto en la fase ascendente de la toma de decisiones como en la conclusión de acuerdos (Rhinard, 2019). Sin embargo, no se ha logrado la inclusión plena de los ciudadanos, cuya conexión sigue vehiculándose fundamentalmente a través de la democracia representativa y no de la democracia participativa vía ICE (Espaliú Berdud, 2019: 174). Quizás por no haber producido los réditos esperados, en el diseño original de la Conferencia 2020 sobre Europa, la ICE habría pasado de ser el buque insignia de la democracia participativa a una más de las posibles medidas de reactivación del sistema democrático. Interesa desvelar hasta qué punto esta suerte de degradación obedece a que podría considerársele amortizada, lo que explicaría el florecimiento actual de otras fórmulas de participación, caso de las consultas y los diálogos ciudadanos¹⁰. No obstante, anticipamos ya que a nuestro juicio las razones que justificaron la ICE no solo siguen siendo válidas, sino que en la actualidad han adquirido mayor vigencia.

Sea como fuera, la ICE es el eslabón final de una cadena que arranca con la ciudadanía de la Unión consagrada en el TUE de Maastricht, que a su vez permitió que en la conferencia intergubernamental previa al Tratado de Ámsterdam se vinculara por primera vez, aunque sin éxito, participación democrática e impulso ciudadano. La fallida Constitución Europea profundizó en esta senda, consagrando en su art. 47.4 una «Iniciativa» que, aun sin apellido, permitía que los ciudadanos invitasen a la Comisión a presentar propuestas de actos jurídicos. Dicha iniciativa, quizás por inadvertida, logró escapar del naufragio del Tratado Constitucional y, tras algunas precisiones relevantes, adquirió por fin carta de naturaleza jurídica doble en el vigente Tratado de Lisboa. Así, mientras que el art. 11.4 del TUE se refiere a la dimensión sustantiva de la ICE, el art. 24.1 del TFUE regula la dimensión procedimental¹¹. Tras su inclusión en el derecho primario, la ICE se desarrolló con diligencia en el derecho secundario merced al Libro Verde sobre una

¹⁰ Si bien en los informes preparatorios de la Conferencia sobre el Futuro de Europa los diálogos ciudadanos eran uno de los mecanismos centrales de la participación ciudadana, a medida que se han conocido detalles sobre el desarrollo de la misma parecen haber ido perdiendo importancia, sobre todo debido a la posición del Parlamento Europeo, que ha insistido en reconducir dicha participación a través de los partidos políticos, lo que ha sido criticado por Mangas Martín (2020) calificándolo de «cacofonía que da alas al populismo».

¹¹ En la ficha temática elaborada por el Parlamento Europeo sobre la ICE se define el contenido básico de la ICE como un «instrumento de democracia participativa de la Unión, gracias al cual un millón de sus ciudadanos que residan en una cuarta parte de los Estados miembros pueden instar a la Comisión a presentar una propuesta de acto jurídico para aplicar los Tratados de la Unión», <https://bit.ly/2IX3P9U>.

Iniciativa Ciudadana Europea de 2009¹², que culminó con la aprobación del Reglamento 211/2011, cuyo cumplimiento ha sido controlado mediante sucesivos informes de aplicación¹³, hasta su sustitución por el vigente Reglamento 2019/788.

2. RAZÓN DE SER Y EXPECTATIVAS DE LA ICE

Tres serían las razones de ser de la ICE, habiendo avanzado ya dos de ellas. En primer lugar, una motivación filosófica, que insiste en la conveniencia de acortar la brecha entre instituciones y ciudadanía europea con un mecanismo reglado de participación directa, en línea con los existentes en los derechos internos (Cuesta López, 2012) que favorezca el compromiso cívico y la conciencia de pertenencia a una comunidad supranacional. En segundo lugar, una justificación basada en el pragmatismo político, que considera urgente contrarrestar la apatía de los ciudadanos facultándoles para promover normas que les hagan sentirse protagonistas, en un contexto de descrédito generalizado de la clase política europea, a la que siguen identificado con un poder tecnócrata y elitista (Martín Pérez de Nanclares, 2019: 126). La tercera *raison d'être* de la ICE no guarda relación con las anteriores, sino que enraíza con los controles y contrapesos entre las instituciones del triángulo legislativo. Por una parte, la Comisión percibiría la ICE como una vía para adquirir cierta legitimidad democrática de la que carece frente al Consejo y al Parlamento. Por la otra, justo en sentido opuesto, el Consejo y el Parlamento Europeo verían en la ICE una fórmula para atemperar la superioridad de la Comisión, que, sin perder el monopolio de la iniciativa legislativa, sería conminada a abrir su agenda normativa. Se establecería pues un juego de suma cero, en el que la pérdida de poder de una de las Instituciones se equilibraría con las ganancias de las demás.

Mientras que el logro de los dos primeros objetivos depende de que el contenido de las ICE afecte a ámbitos materiales relevantes y se resuelva con la adopción de actos legislativos concretos, aspectos que como tendremos ocasión de comprobar no siempre concurren, el tercero se lograría tanto si prospera un número significativo de ICE como si por el contrario la

¹² Libro Verde sobre una Iniciativa Ciudadana Europea COM(2009)622 final, 11.11.2009 disponible en: <https://bit.ly/3995bZJ>.

¹³ De hecho, el art. 22 del Reglamento 211/2011 preveía que la Comisión presentará al Parlamento Europeo y al Consejo el primero de dichos informes ante del 1 de abril de 2015 y luego cada tres años. Finalmente el primero fue aprobado el 31 de marzo de 2015, COM(2015)0145 y el segundo el 28 de marzo de 2018, COM(2018)0157.

Comisión obstaculiza su puesta en práctica. Ahora bien, en esta segunda tesitura la Comisión involuntariamente confirmaría la retórica de la burocracia y el despotismo ilustrado 2.0 practicado desde Bruselas (todo para los ciudadanos europeos, pero sin ellos), tan dañina para su credibilidad y la de las restantes Instituciones.

A su vez, estos tres propósitos están directamente relacionados con las expectativas depositadas en la ICE, respecto de las cuales la doctrina se encuentra dividida. Para algunos fue un logro excepcional, por tratarse de la primera vez en que una organización supranacional adoptaba un instrumento de participación directa (Junj-Ok y Kaufmann 2010: 22) mediante el cual la ciudadanía pasaba a ser el cuarto actor del hasta entonces triángulo legislativo. Otros, caso de su principal promotor, el profesor Jürgen Meyer, fueron más cautos y, conscientes de las dificultades tanto técnicas como políticas que la ICE habría de afrontar, rebajaron sus expectativas (Bilbao Ubillos, 2012: 83), considerándola un instrumento moderadamente útil al servicio de los ciudadanos. En nuestra opinión, ni la exaltación ni el demérito reflejan la verdadera naturaleza de la ICE. No fue diseñada como la panacea para acabar con el déficit democrático y la ausencia de implicación ciudadana en la integración europea, pero tampoco como una simple medida de reactivación del debate público. Tal y como expondremos en las conclusiones finales, a nuestro juicio el hecho de que ni su configuración jurídica ni su aplicación le haya permitido alcanzar toda su potencialidad, que en la actualidad haya perdido peso frente a otras medidas de participación ciudadana, o que en ocasiones esté siendo instrumentalizada por los grupos de interés, en nada disminuye su valor intrínseco, ni obsta para que pueda ser interpretada como una piedra de toque de la integración europea en el siglo XXI.

III. BALANCE DE LA IMPLEMENTACIÓN PRÁCTICA DE LA ICE 2011-2020: LUCES Y SOMBRAS

Ya hemos señalado que la bibliografía sobre la participación ciudadana en el proceso normativo de la UE es ingente (García García, 2020) y que, *grosso modo*, la mayoría de las aportaciones doctrinales se han centrado en la dimensión sustantiva o cualitativa de la ICE, entendiendo por tal su configuración jurídica y funcionamiento (Dehousse, 2013). No obstante, a medida que se ha implementado, han surgido también análisis de carácter cuantitativo, focalizados en la evolución que reflejan sus cifras y porcentajes (Mastenbroek y De Waele, 2018). Aquí recurriremos a ambas aproximaciones, ya que son complementarias y nos permiten ofrecer un diagnóstico completo de su evolución. En términos estadísticos globales, el recorrido de la ICE desde

sus orígenes hasta el primer semestre de 2020 ha sido menos exitoso de lo esperado, aunque esa valoración genérica debe matizarse en función del *iter* cronológico, y de las diferentes etapas que se han ido sucediendo.

1. FASE INICIAL (2012-2015)

Así, una primera fase comprendería el periodo 2012-2015, desde la entrada en vigor del reglamento original hasta la publicación del primer informe de aplicación¹⁴. En el mismo se constata la presentación de 51 ICE, de las cuales la Comisión denegó el registro a 20 de ellas, por considerar que se hallaban manifiestamente fuera del ámbito de sus competencias. Esta interpretación restrictiva del alcance material de la ICE fue contestada a través de la presentación de seis recursos de anulación ante el TJUE contra las citadas denegaciones del registro. El Tribunal General desestimó cinco de ellos y apreció solo uno, el de la ICE conocida como «Stop TTIP», formulando algunas observaciones relevantes más allá del caso en cuestión.

Así, en primer lugar, el Tribunal General invocó el principio de participación en la vida democrática de la Unión para avalar una noción de acto jurídico amplio, en el que tenía cabida la decisión de abrir la negociación de los dos tratados internacionales de libre comercio que la ICE pretendía revocar, debido a sus efectos negativos en el ordenamiento jurídico de la Unión. En segundo lugar, corroboró que las ICE contrarias a la conclusión de ambos tratados no tenían carácter destructivo, no suponían una injerencia inadmisibles en un procedimiento legislativo en curso y tampoco comprometían el equilibrio institucional propugnado en los Tratados. Por todo lo anterior, concluyó describiendo el efecto útil que toda ICE despliega, al «permitir a los ciudadanos de la Unión participar más en la vida democrática de la Unión [...] suscitando un debate democrático sin tener que esperar a la adopción del acto jurídico cuya modificación o abandono en definitiva se persigue»¹⁵.

Pero ni la contundencia del fallo ni el hecho de que esta ICE recabara más de tres millones de firmas surtió efectos más allá de la teoría, puesto que el Acuerdo Económico y Comercial Global con Canadá (CETA) entró provisionalmente en vigor el 21 de septiembre de 2017, cuatro meses después que el Tribunal General corrigiera a la Comisión. A mayor abundamiento, la ICE tampoco influyó en el fracaso de las negociaciones

¹⁴ Informe sobre la aplicación del Reglamento (UE) n.º 211/2011 sobre la iniciativa ciudadana, COM(2015) 145 final, de 31 de marzo de 2015.

¹⁵ Sentencia del Tribunal General (Sala Primera) de 10 de mayo de 2017, Efler y otros/ Comisión, T-754/14, EU:T:2017:323, apartado 45.

del Acuerdo Transatlántico sobre Comercio e Inversión (TTIP), atribuible fundamentalmente a la voluntad del presidente Trump.

En esta primera etapa, al elevado índice de inadmisiones se suma el dato de que las restantes 31 ICE registradas tampoco corrieron mejor suerte. De ellas, diez fueron retiradas por sus organizadores, doce no obtuvieron el apoyo necesario y solo dos recibieron una respuesta de la Comisión, las conocidas como «Derecho al Agua» («Right2Water») y «Uno de nosotros» («One of us»). Como luego veremos, ambas tuvieron incidencia en la reforma del primer reglamento regulador.

De hecho, la ICE «Derecho al Agua» fue la primera en cumplir con los requisitos procedimentales, logrando casi dos millones de apoyos, pero al mismo tiempo ejemplifica las limitaciones para democratizar la agenda normativa europea. Su objetivo era que la UE obligara a los Gobiernos nacionales a proporcionar a todos los ciudadanos agua potable y saneamiento, excluyendo así la gestión de los recursos hídricos de la normativa de mercado interior con vistas a lograr su consagración como un derecho humano en la legislación europea, en consonancia con lo previsto en las Naciones Unidas. Si bien la Comisión procedió a registrarla, su respuesta inicial fue sin embargo muy tibia¹⁶. Inicialmente solo se comprometió a estudiar cómo crear unos parámetros de calidad del agua, a intensificar el control del cumplimiento por los Estados miembros de la legislación en la materia y, lo único decisivo, a poner en marcha una consulta pública a escala para mejorar la llamada «Directiva sobre la calidad del agua»¹⁷. Esta cortedad de miras fue criticada por el Parlamento Europeo, que juzgó lamentable la falta de ambición y de respuestas concretas, así como la reiteración de compromisos ya existentes¹⁸. A la postre, el seguimiento crítico del Parlamento Europeo, junto con el resultado de la citada consulta pública, resultó determinante para la suerte final de la ICE, lo que demuestra claramente tanto la relevancia del papel desempeñado por el Parlamento Europeo como por el TJUE, así como la interacción con otros mecanismos de participación ciudadana. La intervención del TJUE y del Parlamento Europeo forzó a que la Comisión por fin actuase, iniciando en

¹⁶ Comunicación en respuesta a la Iniciativa Ciudadana Europea (ICE) «El agua y el saneamiento son un derecho. El agua es un bien público, no una mercancía!». COM(2014) 177 de 19 de marzo de 2014: <https://bit.ly/3frPjm9>.

¹⁷ Directiva 98/83/CE del Consejo, de 3 de noviembre de 1998, relativa a la calidad de las aguas destinadas al consumo humano, (Directiva sobre agua potable), DO L 330 de 5.12.1998, p. 32.

¹⁸ Resolución del Parlamento Europeo, de 8 de septiembre de 2015, sobre el seguimiento de la Iniciativa Ciudadana Europea Right2Water (2014/2239(INI)), <https://bit.ly/311Y07L>.

2018 la revisión de la citada «Directiva sobre la calidad del agua», que está a punto de concluir. En ella se recogen la práctica totalidad de las peticiones de índole técnico que la ICE sugería, pero se desatiende su demanda principal, que pretendía que el ordenamiento de la UE reconociese y tratase el derecho al agua y al saneamiento como un derecho humano.

El alcance y los límites intrínsecos de la ICE quedaban pues de relieve. En la casilla del haber, casos como este ponen de manifiesto que la ciudadanía puede instar con éxito a que la Comisión adopte actos legislativos en materias importantes, que supondrán mejoras sustanciales para la salud y el bienestar humano. En la del debe, sin embargo, hay que anotar la dilación en el tiempo (seis años) para lograr un resultado parcial y hasta cierto punto frustrante, puesto que la Comisión desestimó, como les requerían los promotores, considerar el acceso al agua como un derecho señero en el marco del derecho internacional de los derechos humanos. Y, en tercer lugar, lo que es más preocupante, deja entrever que la implementación de las ICE no se debe a la voluntad de atender demandas ciudadanas plausibles, sino al hecho de que las mismas tengan encaje en la política previa de la Comisión y en agenda normativa futura (Gascón Marcén, 2019: 38). En definitiva, cuanto más «cómoda» en términos políticos y jurídicos sea una ICE, mayores serán sus probabilidades de éxito.

En esta primera fase, la «comodidad» de las ICE también tiene que ver con el ámbito material concernido y las repercusiones de los actos jurídicos propuestos. No es lo mismo plantear propuestas normativas en materia de agua y saneamiento, una cuestión técnica en la que las discrepancias entre los Estados miembros son de orden menor, que invocar el estado de necesidad como causa de justificación del incumplimiento del pago de la deuda pública, tal y como sucedió en la controvertida ICE «Un millón de firmas por una Europa solidaria»¹⁹. Tampoco lo es, en lugar de solicitar una modificación puntual de la normativa sobre la calidad de las aguas, cuya necesidad de actualización había sido admitida por la propia Comisión, abogar por modificar a la vez el presupuesto comunitario y los reglamentos sobre financiación a la investigación y cooperación al desarrollo invocando argumentos más éticos

¹⁹ La Decisión C (2012) 6289 final de la Comisión, de 6 de septiembre de 2012, que denegó la solicitud de registro fue objeto de un recurso de anulación, desestimado por el Tribunal General en la sentencia de 30 de septiembre de 2015, *Anagnostakis/Comisión*, T-450/12, EU:T:2015:739. Recurrida en casación, el TJUE ratificó en su sentencia de 12 de septiembre de 2017, *Anagnostakis/Comisión*, C-589/15P, EU:C:2017:663, que la invocación del estado de necesidad excedía manifiestamente de las competencias de la Comisión, al carecer de base jurídica en los Tratados, interpretación cuestionable y con un evidente trasfondo político como destaca Inglese (2018: 4).

que jurídicos y en un ámbito material tan polémico como la protección de los embriones humanos, tal y como sucedió en la ICE «Uno de nosotros».

2. FASE INTERMEDIA (2015-2018)

La siguiente fase evolutiva comprende tres años, de marzo de 2015 a marzo de 2018, el periodo cubierto por el segundo informe de aplicación. A nuestro juicio, la nota más relevante de esta fase intermedia fue el importante aumento del volumen de ICE registradas, lo que denotaba un cambio en la actitud de la Comisión reflejado en dos medidas. Por una parte, a partir de 2015 las decisiones sobre el registro empezaron a adoptarse por el Colegio de Comisarios en pleno, informándose de las mismas a través de comunicados de prensa, al objeto de mejorar la transparencia. Por la otra, frente al rigor anterior, la Comisión flexibilizó su interpretación de los criterios de registro, dejando de invocar automáticamente el argumento de que excedían del ámbito de sus competencias, lo que se tradujo en una inversión de la tendencia respecto al periodo anterior.

Así, de diecisiete ICE presentadas se admitieron quince y se rechazaron dos, curiosamente ambas auspiciadas por opositores al *Brexit*²⁰. El elevado índice de aceptación trajo consigo un descenso correlativo de recursos ante el TJUE, que en este periodo solo conoció de nulidades que traían causa en decisiones denegatorias anteriores, en virtud de las cuales la Comisión se vio obligada a registrar en 2017 la ya comentada ICE «Stop TITP» y la ICE «Minority SafePack -one million signatures for diversity in Europe».

En esta segunda fase empezaron también a implementarse *de facto* algunas de las reformas luego recogidas en el nuevo reglamento. En concreto, se dieron pasos para simplificar el procedimiento, tales como proveer de servidores gratuitos a los organizadores para recabar las declaraciones de apoyo en línea de sus ICE, o ayudarles en el uso de programas informáticos para que el plazo de un año del que disponían para la recogida de firmas no se viera mermado a causa de problemas logísticos, como había sucedido en el pasado²¹. Pero sin duda el avance sustancial consistió en permitir el registro parcial de las ICE, como consecuencia indirecta de la sentencia del

²⁰ Se trataba de las ICE «Stop *Brexit*» y «British friends, -stay with us in the EU».

²¹ Tal fue el caso de la ICE «Mamá, papá y los niños», cuyos organizadores llegaron incluso a presentar una queja ante el Defensor del Pueblo por la interpretación del periodo de doce meses, solucionada mediante la Decisión en el Asunto 1086/2017/PMC, disponible en: <https://bit.ly/39aTdin>.

Tribunal General en el asunto *Minority SafePack*²². También tuvo lugar una diversificación del contenido material de las ICE, ampliando así el alcance de la participación ciudadana. Donde sin embargo no se apreciaron cambios sustanciales fue en la nacionalidad de los miembros de los comités ciudadanos, en su gran mayoría provenientes de los *Big Five* (Alemania, Reino Unido, Francia, Italia y España), así como en su rango de edad (de veintiuno a cuarenta años).

No obstante, la valoración de esta fase intermedia continuó siendo decepcionante, ya que a las tres ICE presentadas ante la Comisión solo se sumó otra, la relativa a la «Prohibición del glifosato y protección de las personas frente a los pesticidas tóxicos», que, pese a abordar una preocupación técnica de indudable importancia sanitaria, tampoco logró que se adoptaran los actos jurídicos pretendidos. De hecho, la Comisión rechazó dos de ellos y pospuso hasta 2010 una nueva legislación para reducir el empleo de pesticidas y plaguicidas²³. Parecía que las preocupaciones ciudadanas habían sido ignoradas otra vez hasta que, inesperadamente, en el marco de las medidas adoptadas tras la crisis del coronavirus, la Comisión anunció en mayo de 2020 su intención de reducir el uso de pesticidas en un 50 % para el año 2030²⁴. Así pues, hemos tenido que sufrir una pandemia para que la Unión y sus Estados miembros reconozcan la importancia de la denominada «soberanía estratégica» (Espósito, 2020), y accedan a atender demandas por las que la ciudadanía llevaba años clamando en el desierto, tales como la importancia de

²² Sentencia del Tribunal General de 3 de febrero de 2017, *Minority SafePack* —one million signatures for diversity in Europe/Comisión, T-646/13 EU:T:2017:59. A raíz de esta sentencia, la Comisión registró parcialmente dicha ICE. Sin embargo, Rumanía recurrió al Tribunal General para que anulara la decisión del registro parcial alegando un error de apreciación de la Comisión, ya que los actos propuestos estaban «manifiestamente fuera» del ámbito de sus competencias. El Tribunal General desestimó el recurso en su Sentencia de 24 de septiembre de 2019, *Rumania/Comisión*, T-391/17 EU:T:2019:672, afirmando que si bien en los ámbitos de competencia de la Unión la Comisión está facultada para presentar propuestas de actos jurídicos que tengan en cuenta los valores y objetivos que constituyen el objeto de la propuesta de ICE, nada le impide tampoco presentar propuestas de actos específicos que, como en el presente caso, vienen a completar la actuación de la Unión en los ámbitos de competencia de esta a fin de garantizar el respeto de los valores recogidos en el Tratados.

²³ Comunicación de la Comisión C(2017) 8414 Final, de 12 de diciembre de 2017 disponible en: <https://bit.ly/361nmia>.

²⁴ Comunicado de Prensa, 20 de mayo de 2020, Reforzar la resiliencia de Europa: detener la pérdida de biodiversidad y crear un sistema alimentario sano y sostenible, disponible en: <https://bit.ly/2Ktt0RC>.

la biodiversidad y de un sistema alimentario sostenible y saludable, que hoy constituyen los pilares del Pacto Verde Europeo²⁵.

Por último, en esta fase intermedia, pese a que fue necesario activar una batería de medidas no legislativas para agilizar la tramitación de ICE y poder así cumplir con lo fines para los que fue creada, la Comisión evidenció una preocupante falta de talante autocrítico, al expresar en el primer informe de aplicación de la ICE de 2015 su satisfacción con el impacto de las peticiones ciudadanas en su agenda normativa. Esta autocomplacencia contrastaba con la pobreza de la tasa de éxito, fruto de su doble rechazo generalizado, ora al registro, ora a la adopción de medidas legislativas para atender las demandas ciudadanas. La escasa receptividad de la Comisión, junto a la inadecuación de su instrumento regulador, eran pues los lastres a subsanar para que la ICE pudiera tener una incidencia real y positiva en la dinámica de la UE (Illueca Ballester, 2019); pero como luego comprobaremos, no eran los únicos cambios necesarios pendientes.

3. NUEVA ÉPOCA (2018-PRIMER SEMESTRE 2020)

Desde abril de 2018 hasta el primer semestre de 2020, que es el último periodo aquí examinado, coincidiendo con la fecha prevista para la apertura de la Conferencia sobre el Futuro de Europa, se inicia lo que consideramos no tanto una tercera fase como una nueva época en la ICE. Los dos hitos de este periodo han sido, en primer lugar, la adopción y entrada en vigor del nuevo reglamento que analizaremos en el siguiente epígrafe, al que se sumaría, en segundo lugar, el tratamiento que la Conferencia sobre el Futuro de Europa tiene previsto dispensar a la ICE.

De un total acumulado de 97 iniciativas presentadas desde 2011, durante los siete años (2011-2018) de las dos fases iniciales, se registraron 74, mientras en los albores de esta nueva época, en menos de dos años son ya once las ICE registradas y otras tantas están en fase de recogidas de apoyos. No es baladí que las dos ICE abiertas que están recabado más firmas («Salvemos a las abejas y los agricultores. Hacia una agricultura respetuosa con las abejas para un medio ambiente sano» y «Prohibición del cercenamiento y comercio de las aletas de tiburón») versen sobre el medio ambiente, y en ambos casos hayan sido promovidas por una alianza de organizaciones independientes de la

²⁵ Comunicación de la Comisión COM(2019) 640 final, de 11 de diciembre de 2019, un Pacto Verde Europeo para la Unión Europea (UE) y sus ciudadanos, cuya importancia ha ido creciendo hasta el extremo de ser considerado la salida verde de la crisis de la COVID-19 (Martín Pascual, 2020).

sociedad civil de la práctica totalidad de los Estados miembros. Sin embargo, en las dos parece seguirse una tendencia propia de etapas anteriores, pues se constata una suerte de duopolio francoalemán tanto en la nacionalidad de los integrantes del grupo de organizadores como en la de los firmantes. Una tercera de naturaleza similar, la ICE «Poner fin a la exención fiscal a los carburantes de aviación en Europa», ha visto ampliada la fecha de inicio de recogida de apoyos *on line*, al igual que el resto de ICE afectadas por la suspensión de los plazos administrativos derivada de la COVID-19²⁶.

En este mismo orden de cosas, junto al aumento exponencial de ICE verdes, destaca la presencia de ICE con temáticas originales de corte social, que tienen que ver con preocupaciones ciudadanas en ámbitos materiales hasta ahora desconocidas, y que han adquirido mayor notoriedad durante la actual crisis. Nos referimos a las ICE «Votantes sin fronteras»²⁷, «Libertad para compartir»²⁸ e «Implantación de una Renta Básica Universal en toda la UE». Sin perjuicio de que es precipitado aventurar sus posibilidades de éxito, el mero hecho de su registro indica que se están empezando a incorporar cuestiones ausentes del debate político de la Unión, que sin embargo

²⁶ En aplicación del Reglamento (UE) 2020/1042 de 15 de julio de 2020 por el que se establecen medidas temporales relativas a los plazos para las fases de recogida, verificación y examen previstos en el Reglamento (UE) 2019/788 sobre la iniciativa ciudadana europea habida cuenta del brote de COVID-19.

²⁷ La ICE «Votantes sin Fronteras, plenos derechos políticos para los ciudadanos de la UE» plantea modificaciones legislativas, tanto para que los derechos de participación política de los ciudadanos europeos inherentes a la ciudadanía sean ejercitados plenamente en la práctica, como, sobre todo, que se extiendan tales derechos a las elecciones regionales y nacionales y los referendos. Persigue «lograr que la ciudadanía europea sea real» y «dar un paso adelante hacia el sufragio universal», confiriendo a los ciudadanos de la UE plenos derechos políticos, «a fin de fomentar una mejor integración» y «contribuir a la construcción de una democracia europea transnacional». Decisión de Ejecución (UE) 2020/396, de 4 de marzo de 2020, DOUE L 77/3, de 13 de marzo de 2020.

²⁸ Los objetivos de la ICE «Libertad para compartir» son: «Legalizar la compartición, a través de las redes digitales, para uso personal y sin ánimo de lucro, de archivos que contengan obras y otros materiales protegidos por derechos de autor, derechos afines y derechos sui generis sobre bases de datos con miras a alcanzar un equilibrio entre los derechos de los autores y otros titulares de derechos y el derecho universal a la ciencia y la cultura». En particular, pide la modificación de la Directiva (UE) 2019/790 sobre los derechos de autor y derechos afines en el mercado único digital; Decisión de Ejecución (UE) 2020/675 de la Comisión de 15 de mayo de 2020, DOUE L 158/5, de 20 de mayo de 2020.

estaban sobre la mesa o se habían dirimido ya en los Estados miembros²⁹. Así, la primera ICE refleja el interés, diluido tras la crisis económica y el *Brexit*, por ampliar la participación política más allá de los límites de la ciudadanía como coadyuvante de una sociedad europea más cohesionada. Por su parte, la viabilidad del objetivo de la segunda, que insta a modificar la normativa europea en vigor para facilitar el disfrute común sin ánimo de lucro de todo tipo de obras protegidas por derechos de autor, ha sido ensayada anticipadamente durante la pandemia. Y respecto a la tercera, no parece que sea simple casualidad que el registro de la ICE solicitando una renta básica universal e incondicional para todos los residentes en la UE haya coincidido con la aprobación en España del polémico ingreso mínimo vital. Finalmente, pero no menos importante, hay que destacar que la ciudadanía ha encontrado en la ICE un medio de expresar su visión sobre cómo afrontar la lucha contra la pandemia, como atestigua el registro de la ICE denominada «Derecho a una cura», en la que los promotores instan a la Unión a anteponer la salud pública a los beneficios privados, y a hacer que las vacunas y los tratamientos frente a las pandemias se conviertan en un bien público mundial, de libre acceso para todos³⁰.

De lo anterior se desprende que en esta tercera etapa la ICE estaría propiciando una mayor sintonía entre los debates nacionales y el europeo, así como anticipando el esperado giro hacia esa Europa social que protege a sus ciudadanos, en línea con el plan de la Comisión para relanzar la recuperación de la Unión post-COVID 19.

²⁹ En el caso de la ICE «Implantación de una renta básica incondicional (RBI) en toda la UE» aborda una cuestión tratada en la mayoría de los socios europeos mediante fórmulas muy diferentes. Fue presentada la Red Europea de Renta Básica Incondicional, a la que la Comisión ha dado de plazo para iniciar la recogida de apoyos hasta el 15/11/2020 a través de una plataforma *on line* (<https://bit.ly/2Hs1H9c>). Pretende la implantación de una renta básica universal e incondicional para todos los residentes en la UE, que reduzca las disparidades regionales, con el fin de reforzar la cohesión económica, social y territorial en la Unión en consonancia con la Resolución del Parlamento Europeo, de 24 de octubre de 2017. Decisión de Ejecución (UE) 2020/674 de la Comisión, de 15 de mayo de 2020, DOUE L 158/3, de 25 de mayo de 2020.

³⁰ La Comisión autorizó su registro el 21 de agosto. Entre sus promotores está una diputada española médica, y sus cuatro objetivos son impedir que las patentes limiten el libre acceso a la vacuna contra la COVID-19; que la legislación europea sobre exclusividad limite las licencias en esta materia; que los beneficiarios de fondos europeos estén obligados a compartir los conocimientos sobre la pandemia; y exigirles transparencia sobre las contribuciones públicas y los costes de producción, e introducir cláusulas de accesibilidad y asequibilidad en combinación con licencias no exclusivas. Decisión de Ejecución (UE) 2020/1220, de 21 de agosto de 2020, DOUE L 277/18, de 26 de agosto de 2020.

Con todo, existen ámbitos materiales relevantes donde la ciudadanía europea ha demostrado tener interés y opinión, caso de la política de migración y asilo, en los que aún no se han presentado ICE. Y otros, como las relaciones internacionales donde la Comisión ha denegado sistemáticamente su registro (ICE «Stop TTIP» y «Cese del comercio con asentamientos israelíes en los Territorios Palestinos Ocupados»), restringiendo la participación ciudadana al mero debate político (Organ, 2017).

III. CRÓNICA DE UNA REFORMA ANUNCIADA: JUSTIFICACIÓN, PROCEDIMIENTO Y PRINCIPALES NOVEDADES DEL REGLAMENTO (UE) 2019/788

Una vez expuesta la evolución de la ICE desde su adopción hasta la actualidad, incidiremos en las razones de índole teórico y práctico que desencadenaron la reforma de su base jurídica, así como en el procedimiento seguido y el papel desempeñado por las diferentes Instituciones, en especial por el TJUE, como pasos previos para desgranar los cambios más significativos introducidos en la normativa vigente.

1. CAUSAS, PROCEDIMIENTO Y PROTAGONISTAS DE LA REFORMA

La evolución en la aplicación de la ICE demuestra que, desde el principio, se detectaron insuficiencias de orden sustantivo y procesal que dificultaron su correcta implementación, aconsejando una reforma de su reglamento regulador. Entre las primeras destaca la interpretación por la Comisión del llamado test de la admisibilidad legal del art. 4.2 b) del Reglamento 211/2011. El precepto le confería un margen de apreciación amplio para rechazar aquellas propuestas que estuvieran manifiestamente fuera de su ámbito de competencia, pero la interpretación excesivamente rígida de este requisito ha suscitado las críticas recurrentes de la academia (Karatziza, 2018). Dichas críticas estaban justificadas a tenor del segundo informe de aplicación, ya que entre 2011 y 2015 la Comisión denegó el registro de 22 de las 48 iniciativas, el 30 % de las solicitudes presentadas.

A ello se añadían insuficiencias técnico-procedimentales que afectaban, sobre todo, a las modalidades del registro, así como al plazo y medios de recogida de los apoyos. La duda principal radicaba en que el registro parcial no estaba expresamente previsto en la normativa, por lo que la Comisión lo consideraba inadmisibile, soslayando así su deber de ayuda a los promotores de las ICE, con frecuencia legos sin los conocimientos necesarios para acomodar sus propuestas a las exigencias legales. Esta circunstancia, sumada

a la tendencia a no fundamentar suficientemente las razones de tal rechazo, provocó un aluvión de recursos de anulación ante el TJUE.

Fue a partir de la resolución de uno de dichos recursos, el relativo a la ICE «Minority SafePack», cuando la Comisión se vio obligada a rectificar su posición. En este sentido, la ya citada sentencia del Tribunal General de 3 de febrero de 2017 constituye un *leading case* al dirimir el rechazo del registro de una ICE sumamente compleja. Primero, por su objetivo de índole político general, ya que instaba a mejorar la protección de las minorías nacionales y lingüísticas para fortalecer la diversidad cultural en la UE. Y segundo, por su magnitud, al ser un prototipo de ICE paquete o paraguas, que abarcaba hasta once ámbitos en los que proponía la adopción de actos legislativos de alcance y base jurídica muy distintos.

Sin embargo, la Comisión no tuvo en cuenta el hecho de que las ICE complejas requirieran respuestas pormenorizadas y bien fundadas, y optó por una doble negativa en exceso simplificadora, que sin duda facilitó el fallo del TJUE. De una parte, se negó a registrarla, por considerar que, si bien algunos de los actos sugeridos podían estar dentro de sus competencias, no cabía un registro parcial de una o varias peticiones, ratificándose en su postura maximalista. De otra parte, despachó su negativa en unas breves líneas, sin justificar de manera detallada qué propuestas concretas y por qué excedían de sus competencias. Así las cosas, el TJUE, sin pronunciarse expresamente sobre la cuestión de fondo del registro parcial, anuló la decisión de la Comisión debido a que no se le había dado al comité ciudadano la oportunidad de conocer las razones de la desestimación de sus propuestas y, por consiguiente, tampoco de impugnar la legalidad de dicha apreciación. Tras el fallo la Comisión registró nueve de las once propuestas iniciales de la «Minority SafePack» pero, como era previsible, excluyó las dos de mayor peso e impacto legislativo. De esta manera, gracias a una modificación no legislativa resultante de la jurisprudencia del TJUE, a la que posteriormente el nuevo reglamento daría carta de naturaleza jurídica, la ICE siguió su curso, convirtiéndose siete años después en la cuarta en llegar a su fase final, si bien como habitualmente, con unos resultados de momento menores³¹.

³¹ Tras su registro parcial, la ICE «Minority SafePack» obtuvo el apoyo de Parlamentos nacionales (Hungría, Bélgica), autonómicos (País Vasco y Navarra), así como del presidente del Parlamento Europeo, además de superar el umbral necesario en nueve Estados miembros, incluyendo España. Sus nueve propuestas legislativas fueron elevadas a la Comisión (<https://bit.ly/2J1xBd5>), que desestimó las dos más relevantes. La primera pretendía un nuevo acto legislativo, presumiblemente una directiva, para que las preocupaciones legítimas de las minorías se tuviesen en cuenta en las elecciones de los miembros del Parlamento, y la otra preconizaba modificar una norma ya existente,

Se evidenciaba así que el rechazo sistemático de la Comisión al registro parcial, basada en una interpretación muy estricta del test de legalidad, acompañada de una motivación insuficiente, eran disfunciones de suficiente calado como para justificar una reforma legal. De hecho, la combinación de una normativa farragosa y la falta del llamado *favor participationis* (Fernández Le Gal, 2020: 287) estaban frustrando la implicación ciudadana en la vida democrática de la Unión. Y máxime cuando a ello se añadían también deficiencias procedimentales, entre las que destacaban: la rigidez de los plazos temporales en las distintas etapas de tramitación de la ICE; las divergencias en la edad y los requisitos sobre los datos personales de los firmantes entre los Estados miembros; la complejidad del proceso de recogida de declaraciones de apoyo a través de páginas web o en línea y el exiguo plazo de un año para dicha recogida; y la desigual verificación por las autoridades nacionales competentes de las declaraciones de apoyo o la exigencia de transparencia respecto a la financiación de las ICE.

Pese a que la Comisión tenía probada constancia de estas deficiencias (Vázquez Rodríguez: 2017), la modificación del instrumento regulador fructificó gracias a la presión ejercida por otras instituciones. En concreto, la Defensora del Pueblo fue la primera en hacerse eco de la necesidad del cambio en 2013. A continuación, el Parlamento Europeo endosó su pretensión de una ICE más ágil y ambiciosa, acordando en 2015 instar la revisión de su regulación, petición a la que finalmente se sumaron el Comité de las Regiones y el Comité Económico y Social Europeo, pero que no obstante el Parlamento Europeo hubo de reiterar dos años más tarde³². Esta unanimidad logró vencer la resistencia de la Comisión, quien en abril de 2017 abrió formalmente el proceso de reforma del Reglamento 211/2011.

la directiva sobre igualdad de trato en vigor, para incluir en ella a las minorías nacionales (<https://bit.ly/35Txbyu>).

³² En 2013 Emilly O'Really abrió *motu proprio* una investigación que cerraría dos años después con un listado de once propuestas para mejorar la ICE dirigidas tanto a la Comisión como al Parlamento Europeo. Por su parte, el pleno del Parlamento Europeo se pronunció a favor de la reforma en su resolución de 8 de octubre de 2015. Sin embargo, aunque Jean-Claude Juncker había incluido el cambio democrático como una prioridad de sus orientaciones políticas en el discurso de presentación ante el propio Parlamento Europeo, poco después afirmó que la reforma de la ICE era prematura, pues solo habían pasado tres años del Reglamento 211/2011, comprometiéndose a «continuar trabajando en 2016 para evaluar más a fondo la posible necesidad de dicha revisión en una etapa posterior». El empujón definitivo vino de la mano del Comité de las Regiones (Resolución de 13 de octubre de 2015), el Comité Económico y Social Europeo (Dictamen de 13 de julio de 2016) y de nuevo del Parlamento Europeo, en esta segunda ocasión a través de la Comisión de Asuntos Constitucionales.

2. CAMBIO Y PERMANENCIA EN EL REGLAMENTO (UE) 2019/788

Dicho proceso se benefició de los aportes contenidos en los dos informes de aplicación, además de otros *inputs* provenientes de la celebración de una consulta pública *ad hoc*, así como de reuniones con las autoridades nacionales y con diferentes ONG implicadas en el campo de la participación ciudadana. En su virtud, la Comisión trasladó al Parlamento Europeo y al Consejo una propuesta de nuevo reglamento, consensuada por ambos en un plazo más que razonable, hasta culminar la reforma en menos de dos años. El vigente reglamento tiene una estructura y extensión similar, con veintiocho preceptos frente a los veintitrés del antiguo, agrupados en torno a unos extensísimos considerandos y cinco capítulos. Siguiendo la misma sistemática que la norma emplea, las principales novedades son, a nuestro juicio, las siguientes.

2.1. Propósito y fin de la nueva normativa

El reglamento de 2019 explicita detalladamente que su objetivo es lograr una mayor accesibilidad, conocimiento y uso de un instrumento clave para el funcionamiento democrático de la Unión, tarea que compete a la Comisión en primera instancia, pero también a los Estados miembros y a la sociedad civil (capítulo 1). En cuanto a los requisitos de presentación de la ICE, mantiene la exigencia de transnacionalidad y el umbral de apoyos, así como el mínimo nacional, si bien el número de firmantes exigidos se ha incrementado en aquellos Estados miembros que han aumentado su cuota de eurodiputados como consecuencia del *Brexit*, de manera que, por ejemplo, en España actualmente son necesarias 41 595 firmas³³.

Siguiendo esta idea fuerza de transparencia y accesibilidad, el cambio que de manera transversal permea el actual reglamento consiste en extremar las obligaciones de la Comisión, exigiéndole que cambie sus pautas de comportamiento. La normativa actual está encaminada a que, en lugar de disuadir y

³³ El art. 1, que concuerda con el 2 del antiguo reglamento, estipula la necesidad de obtener un millón de firmas de ciudadanos de al menos un cuarto de los Estados miembros, fórmula que tras la materialización del *Brexit* arroja el extraño resultado de 6,75 miembros. En cuanto al mínimo nacional, de los 73 escaños que correspondían al Reino Unido, 46 se han reservado para futuras adhesiones y los restantes 27 se han repartido entre 14 socios. De ahí que en el Reglamento Delegado (UE) 2019/1673 de la Comisión de 23 de julio de 2019, que sustituye al anexo I del Reglamento (UE) 2019/788, se detalle el número de firmantes mínimo por Estado miembro, oscilando entre los 67 680 de Alemania y los 42 430 de Chipre, Luxemburgo y Malta, (DOUE L 257/2), de ocho de octubre de 2019.

obstaculizar, facilite la presentación de ICE en el ámbito de sus competencias, guiándose por lo que la jurisprudencia del TJUE denomina «principio de buena administración» aplicada a este instrumento (Vogiatzis, 2017).

En consonancia con este principio se ha creado una plataforma colaborativa en línea, denominada «Foro de la iniciativa ciudadana europea», para asesorar a los ciudadanos interesados, a los promotores y a las ONG (art. 4.2). Además, ahora también se le exige a la Comisión asumir obligaciones extras, que antes correspondían a los organizadores, relacionadas con el registro en línea y la web pública de seguimiento particularizado de cada ICE (art. 4.3); su traducción a cualquiera de las lenguas oficiales de los Estados miembros, aunque sean minoritarias (considerando 11 y art. 4.4); o la creación de un servicio de intercambio de archivos para la transferencia de las declaraciones de apoyo a las autoridades nacionales competentes (art. 4.5).

2.2. *Novedades procedimentales*

La gestión fructífera de las ICE se traduce igualmente en varias «disposiciones de procedimiento» renovadas (capítulo II). Así, aunque la legitimación no varía, ya que los sujetos facultados para presentar una ICE siguen siendo personas físicas, apoyadas y/o financiadas por organizaciones o personas jurídicas, grupos de interés y/o *lobbies*, el Reglamento 2019/788 reordena la estructura y funcionamiento del grupo de organizadores (art. 5). Continúan formados por un mínimo de siete ciudadanos con edad para votar en las elecciones al Parlamento Europeo, residentes en al menos siete Estados miembros, a los que pueden sumarse diputados del Parlamento Europeo, en el bien entendido de que estos suelen ser conocedores, defensores o incluso promotores de los actos legislativos que las ICE proponen (art. 5.2). Los organizadores pueden crear una persona jurídica conforme al derecho nacional de un Estado miembro para su tramitación (art. 5.7) y, en todo caso, designarán dos personas de contacto habitual a las que tras la reforma cabe sumar otros dos representantes, que pueden ser externos, para desempeñar labores de enlace con las Instituciones. (art. 5.3.2). Además, también se reconoce de forma mucho más explícita y taxativa la responsabilidad conjunta y solidaria del grupo organizador en relación con los posibles daños y perjuicios que la gestión de la ICE pueda conllevar (art. 5. 5).

2.3. *Ciudadanos facultados para apoyar una ICE*

Por lo que concierne a los ciudadanos con derecho a apoyar una ICE, la reforma del instrumento regulador abre la puerta a una doble ampliación, inclusiva y de edad. Inclusiva porque el nuevo reglamento

llama expresamente a la Comisión y los Estados a velar para que las personas con discapacidad puedan participar en el proceso democrático de toma de decisiones europeas, en igualdad con el resto de ciudadanos. Y en relación con la ampliación por razón de edad, se faculta a las autoridades nacionales a permitir que los menores de dieciséis años apoyen cualquier iniciativa. No obstante, consideramos que esta segunda extensión es más testimonial que real. Por una parte, resulta innecesaria en los dos socios donde el sufragio al Parlamento Europeo está permitido a partir de esa edad (Austria y Malta) y, por la otra, hasta el momento no ha suscitado interés en los restantes socios, ya que transcurrido medio año de vigencia del Reglamento 2019/788 no consta que ninguno de ellos haya informado a la Comisión de la adopción de las medidas internas necesarias para implementar esta ampliación (art. 2.2).

A nuestro juicio, el gran debate que el actual reglamento no ha querido o sabido abordar es el del mantenimiento de la ciudadanía europea, y por ende la nacionalidad, como el único vínculo para promover o apoyar una ICE. Ello implica la exclusión total de los extranjeros sin distinción alguna, incluyendo a los residentes legales plenamente integrados en la UE. Esta elección, que entronca con un debate colateral al presente trabajo y sumamente complejo como es la participación política de los extracomunitarios en la Unión, nos parece discutible por varias razones. En primer lugar, porque la propia configuración legal de la ICE pone coto a cualquier veleidad, por lo que si los extranjeros residentes en la Unión planificasen constituirse en grupo de organizadores con un propósito específico y sectario, podrían instar, pero nunca obligar, a la adopción de normas en su beneficio. En segundo lugar, porque al descartar también que puedan apoyar una ICE se les está privando de toda posibilidad de participar en el debate público europeo, desoyendo a quienes defienden la idea de que el anclaje legal de la ciudadanía debería ser la residencia en lugar de la nacionalidad, presente en propuestas como la de la ciudadanía cívica formulada por la propia Comisión³⁴. Y, finalmente, pero no menos importante, porque negar a los extranjeros residentes legales en la UE el *soft empowerment* que la ICE comporta nos resulta del todo incomprensible, en la medida en que propicia la fractura social y la falta de cohesión interna contra la que la UE dice luchar.

³⁴ COM (2001, 387 final), relativa a un método abierto de coordinación de la política comunitaria en materia de inmigración, de 11 de julio de 2001, y COM (2003, 336 final), sobre inmigración, integración y empleo, de 3 de junio de 2003.

2.4. A vueltas con el registro, alcance y límite de la ICE

Junto a estos dos cambios, la modificación de gestión más relevante, que *de facto* ya se había producido a resultas de la jurisprudencia del TJUE, tiene que ver con el registro y su test de legalidad (art. 6). Por fin se otorga carta de naturaleza jurídica al registro parcial (art. 6.4) para, a renglón seguido, exigir a la Comisión que motive suficientemente su negativa al mismo cuando el rechazo se deba a que la ICE excede «manifiestamente» de su marco competencial. En ese caso se le exige que lo comunique a los organizadores para que estos puedan recurrir dicha decisión, modificar, mantener o retirar la ICE. Una vez registrada, ya sea total o parcialmente, la ICE se hará pública, y se informará de la misma a las restantes instituciones, entre las que sobresale el Parlamento Europeo (art. 6.8).

El quid de la cuestión sigue radicando en la interpretación de la expresión «manifiestamente», que figura en todos los requisitos cuya comprobación se exige con carácter previo al citado registro (que la iniciativa no sea «manifiestamente» abusiva, frívola o vejatoria, ni «manifiestamente» contraria a los valores de la Unión), pero que solo se ha aplicado para valorar si la ICE excede «manifiestamente» del marco de atribuciones de la Comisión para presentar propuestas normativas. De la práctica de la Comisión y la jurisprudencia del TJUE se deduce que el marco es muy amplio, puesto que en el mismo tienen cabida hasta 38 materias distintas, incluidas en la web oficial pública de la ICE. Por lo tanto, *a priori* solo quedarían fuera aquellas ICE que o bien no pretendan la adopción de actos jurídicos, como sucedió con auspiciada por el expresidente Puigdemont para que se sancionara a España por incumplir los principios rectores de la UE³⁵, o bien postulen la adopción de actos jurídicos en ámbitos que excedan de esos márgenes, exigiendo la modificación de los Tratados constitutivos. No obstante, este límite último podría no ser tan infranqueable como parece, en la medida en que ciertas reformas menores de los Tratados operadas en el ámbito de la Unión Económica y Monetaria tras la crisis financiera de 2008 abrirían la puerta a que a través de ICE se pudiera instar a seguir ampliando las competencias de la Unión (Báez Lechuga, 2016: 266).

Con todo, a nuestro juicio las mayores dudas, hasta el presente irresueltas, se suscitan en relación con una eventual extensión indirecta del alcance

³⁵ Decisión (UE) 2019/1182 de la Comisión, de 3 de julio de 2019, sobre la propuesta de iniciativa ciudadana denominada «Derecho de la UE, derechos de las minorías y democratización de las instituciones españolas», DOUE L 185/46, 11 de julio de 2019.

material de las ICE producto de la aplicación de la cláusula de imprevisión del artículo 352 del TFUE, que permite adoptar actos necesarios para alcanzar los objetivos de los Tratados cuando estos no lo hayan previsto expresamente, con excepción de la PESC. En este mismo orden de cosas, también estarían fuera del marco de las atribuciones de la Comisión para legislar aquellas otras ICE que, aun teniendo una base jurídica en el derecho originario, persigan la aprobación de actos jurídicos que dependan de la existencia previa de otras normas. Así sucedió en la ICE «Cese del comercio con asentamientos israelíes en los Territorios Palestinos Ocupados», en la que se instaba a la Comisión a prohibir las relaciones comerciales con dichos asentamientos y a adoptar actos jurídicos para impedir que las mercancías y los servicios de allí provenientes entrasen en el mercado europeo. Esta ICE tenía una base de derecho primario, ya que la adopción de medidas restrictivas del comercio con terceros Estados está contemplada en el TFUE, pero dicha base exigía como requisito previo contar con una norma de derecho derivado, una decisión anterior aprobada por mayoría cualificada de los Estados miembros, que en el caso no existía y sin la cual, según la Comisión, era imposible implementar las propuestas normativas sugeridas por los organizadores³⁶.

Como hemos avanzado, las ICE relativas a las relaciones internacionales en sentido amplio, llámense tratados de libre comercio, asentamientos palestinos u otros asuntos concomitantes con el derecho internacional, no han prosperado. La explicación a su rechazo reside en que la Comisión parece endosar la tesis clásica que concibe la política exterior como una materia especialmente sensible y solo para expertos, excluyendo de la misma cualquier forma de democracia directa, incluidos los *referenda*, por su posible utilización irresponsable y la imprevisibilidad de sus resultados (Setälä y Schiller (2012), como ejemplifica el *Brexit* de nunca acabar (Dastis Quecedo, 2019). Estas consideraciones de oportunidad política no deberían sin embargo ser tenidas en cuenta a la hora del registro de una ICE que, con independencia del ámbito material, debe obedecer exclusivamente a criterios legales. Sobre este particular, entendemos que procede un examen casuístico y pormenorizado, porque en ningún otro campo como en la acción exterior de la UE (capítulo V del TUE) resulta tan conveniente compatibilizar la legitimidad de la eficacia, o lo que es lo mismo, políticas y acciones eficientes, con la legitimidad del proceso, que implica que dichas políticas y actos obedezcan a los valores y principios de la Unión, se conformen a partir del debate público europeo, y su control democrático esté asegurado. Y en todos estos aspectos la contribución

³⁶ Decisión (UE) 2019/722, de 30 de abril de 2019, DOUE L122/57, de 10 de mayo de 2019.

de la ICE puede ser significativa, sin necesidad de que sus promotores tengan unos conocimientos extraordinarios en esta materia o su opinión coincida en todos sus términos con la de las Instituciones.

2.5. Controles y contrapesos en la tramitación de las ICE

El registro de una ICE no impide su retirada antes de que sea presentada ante la Comisión (art. 7), pero sí supone el inicio del plazo de doce meses máximo para la recogida de apoyos, computo que el vigente reglamento ha flexibilizado, permitiendo que comience cuando los organizadores decidan, dentro de los seis meses siguientes al citado registro (art. 8). Para adherirse a una ICE, los ciudadanos deben rellenar un formulario específico de declaración, en formato papel o en línea. En esta segunda modalidad, utilizarán el nuevo sistema central de recogida virtual, creado y gestionado por la Comisión (art. 10), si bien durante un periodo transitorio que concluye el 31 de diciembre de 2022, los comités organizadores podrán seguir utilizando un sistema individual de recogida *on line*³⁷.

Recabados y verificados los apoyos (art. 13), los organizadores tienen tres meses para presentar la ICE ante la Comisión, quien canalizará el necesario diálogo con las restantes instituciones, incluyendo al TJUE, que, pese a no estar incluido, puede haber intervenido con anterioridad controlando la legalidad del registro. La Comisión informará de la propuesta a los otros colegisladores (Consejo y Parlamento), a los órganos consultivos por excelencia (Comité Económico y Social y Comité de las Regiones), así como los Parlamentos nacionales y a la sociedad civil, que es un actor fundamental en la construcción del espacio público europeo que la ICE pretende fomentar (art. 14). De todos ellos, el Parlamento Europeo es el protagonista indiscutible, por ser el primero ante quien los organizadores expondrán la ICE en una audiencia pública, en la que pueden también estar presentes las restantes instituciones, para tratar de recabar su apoyo político que, como hemos comprobado, resulta determinante para la suerte final de toda ICE.

Presentada la ICE, la Comisión dispone de un mes para recibir al grupo de organizadores y examinar con detalle su petición. Este trámite puede parecer reiterativo, teniendo en cuenta que presumiblemente tendrá ya un conocimiento exhaustivo de la misma, resultante del control ejercido durante

³⁷ Reglamento de Ejecución (UE) 2019/1799 de la Comisión de 22 de octubre de 2019 por el que se establecen especificaciones técnicas para sistemas individuales de recogida en línea, de conformidad con el Reglamento (UE) 2019/788, DO L 274 de 28 de octubre de 2019.

todo el proceso y de su presencia en la audiencia pública previa ante el Parlamento Europeo. En todo caso, dicho examen precede al cumplimiento de la más importante de las obligaciones de la Comisión: la de publicar una comunicación con sus conclusiones, tanto de carácter político como jurídico, explicando las razones por las cuales se compromete o no a llevar a cabo las medidas y actos jurídicos contemplados en la ICE.

Así pues, descartado el silencio, la Comisión debe dar una explicación motivada, fundada y pública, sobre su negativa a actuar o su compromiso de hacerlo, en un plazo máximo de seis meses, justamente el doble del periodo de que antes disponía (art. 15). La ampliación del tiempo para emitir esta comunicación apuntaría implícitamente una posible mala praxis anterior, puesto que, aunque la Comisión conserva intacto su margen de apreciación, ahora se enfatiza que dicha decisión no podrá ser arbitraria. Y, como es notorio, la discrecionalidad se transforma en arbitrariedad cuando hay una carencia de fundamentación objetiva, motivación suficiente y razonabilidad, elementos cuya reflexión y exposición precisan tiempo y cuidado.

De hecho, la importancia de la motivación, tanto en la comunicación de admisión o inadmisión del registro como en las conclusiones jurídico-políticas sobre la implementación o dejación de las propuestas de actos previstos en la ICE, es una constante de la jurisprudencia del TJUE, de la que son buena muestra las dos sentencias relativas a la ICE «Uno de nosotros» («One of us»). Así, en primera instancia el Tribunal General ratificó que la decisión de la Comisión de no adoptar ninguna de las medidas presuntamente protectoras de los embriones humanos solicitadas por los organizadores era conforme a la normativa, que en modo alguno le obligaba a presentar propuestas de actos jurídicos, porque de ser así se le negaría el margen de apreciación del que dispone conforme a los Tratados en el ejercicio del cuasi monopolio legislativo. Y, en segundo lugar, subrayó que dicha decisión de no actuar estaba suficientemente motivada, por lo que no incurrió en el error manifiesto de apreciación que los organizadores le imputaban³⁸. Este primer fallo fue recurrido en casación ante el TJUE³⁹, quien, conformado en Gran Sala, comenzó recordando que la presentación por parte de la Comisión de una propuesta de acto a raíz de una ICE tiene carácter facultativo, para a continuación añadir que esto no significa, contrariamente a lo aducido por los recurrentes, que una ICE registrada pero no implementada carezca de «efecto

³⁸ Sentencia del Tribunal General (Sala Segunda ampliada) de 23 de abril de 2018, *European Citizens' Initiative One of Us y otros/Comisión*, T-561/14, EU:T:2018:210.

³⁹ Sentencia del Tribunal de Justicia (Gran Sala) de 19 de diciembre de 2019, *Puppinck y otros/Comisión*, C-418/18 P, EU:C:2019:1113.

útil». Al contrario, a juicio del TJUE, con independencia de los resultados concretos que obtenga, toda ICE es un instrumento de democracia participativa que promueve el diálogo entre los ciudadanos y Unión, permitiendo así que la ciudadanía suscite el debate público sobre una determinada cuestión, en este caso el tratamiento científico y ético de los embriones humanos, sin necesidad de que sea abordado por las Instituciones mediante un procedimiento legislativo.

A la hora de elaborar sus conclusiones político-jurídicas, la Comisión conoce de antemano la posición del Parlamento Europeo y también del Consejo, información de suma utilidad para saber si contará con su beneplácito o con su oposición en la fase ascendente de la toma de decisiones, en caso de que finalmente decidiera iniciar el proceso legislativo. No obstante, el vigente Reglamento no ha alterado la esencia de la ICE, ya que la decisión de llevar a cabo o no las medidas solicitadas sigue estando en manos de la Comisión, en función de los juicios discrecionales de comodidad y oportunidad política que realice. Así, en la inacción de la Comisión en la ICE «Uno de nosotros»⁴⁰ pesó su incomodidad ante propuestas que no coincidían ni con su enfoque en la materia ni con sus propios precedentes, como atestigua el rechazo previo a registrar una ICE conexas sobre el derecho a los cuidados de larga duración⁴¹.

Por consiguiente, lo que la reforma legal y la jurisprudencia del TJUE han logrado es reducir progresivamente el margen de discrecionalidad. De hecho, si la Comisión es consecuente con la obligación de justificar todas sus decisiones conforme a los principios del *favor participacionis* y del equilibrio institucional, lo lógico sería que, una vez registrada y expresado su compromiso de llevarla a cabo, implementara la ICE sin desvirtuar ni su contenido original ni su trayectoria legislativa, como si de un trámite totalmente reglado se tratase.

Por el momento, en aquellos supuestos en que la Comisión decida implementar las medidas y actos contemplados en la ICE, notificará a los organizadores y al conjunto de Instituciones el calendario de ejecución previsto, información que trasladará también a los firmantes, cerrando así el ciclo del

⁴⁰ Sentencia del Tribunal General de 23 de abril de 2018, *One of Us y otros/Comisión*, T-561/14, EU:T:2018:210, que desestima el recurso de anulación de la Comunicación COM(2014) 355 final de la Comisión, de 28 de mayo de 2014, sobre la iniciativa ciudadana europea «Uno de nosotros».

⁴¹ Sentencia del Tribunal General de 19 de abril de 2016, *B. Costantini/Comisión*, T-44/14, EU:T:2016:223 desestimó el recurso de anulación de la Decisión C(2013) 7612 final de la Comisión, de 5 de noviembre de 2013, por la que se denegó el registro de la iniciativa ciudadana titulada «Right to Lifelong Care: Leading a life of dignity and independence is a fundamental right!».

diálogo ciudadanía-Instituciones. El epílogo a este diálogo interinstitucional y entre ciudadanos e instituciones, que recordemos constituye una de las razones de ser de la ICE, se encuentra en la novedosa atribución al Parlamento Europeo de una potestad de seguimiento de las ICE que hayan prosperado (art. 16). En concreto, se dice textualmente que «evaluará» las medidas que la Comisión se comprometa a adoptar. El alcance de dicha evaluación no queda prefijado, pero a nuestro juicio el tenor literal del precepto excluye cualquier forma de control jurisdiccional por el TJUE. Paradójicamente, el TJUE está facultado para controlar la discrecionalidad de la decisión de la Comisión de asumir o no los actos legislativos contemplados en la ICE, si bien como el propio TJUE se ha encargado de subrayar, es un control muy limitado, que se ciñe exclusivamente a la comprobación de la suficiencia de la motivación y a la inexistencia de errores manifiestos de apreciación. Sin embargo, carece de la subsiguiente capacidad de supervisar el cumplimiento de las medidas y actos que la Comisión haya asumido libre, voluntaria y públicamente, conforme a su propio calendario de actuaciones. Contra esta inacción injustificada no cabría recurso alguno, ni siquiera el de omisión, excluido para actos de alcance general tales como las directivas o los reglamentos, que son justamente los tipos de actos que las ICE pretenden instar.

Así pues, las ICE registradas y asumidas, pero no implementadas por la Comisión, solo desplegarían el efecto útil acuñado por el TJUE al hilo de la ICE «Uno de nosotros», a modo de premio de consolación. A pesar de que aquí hemos reconocido la importancia que tiene abrir el debate público sobre determinados asuntos de interés para la Unión, entendemos que este es un objetivo secundario o derivado del primordial que la ICE debe cumplir, que no es otro que facilitar la participación de la ciudadanía en la agenda normativa, máxime cuando existen instrumentos complementarios específicamente destinados a promover el espacio público europeo, como son las ya citadas consultas públicas europeas o los diálogos ciudadanos

2.6. Beneficiarios y beneficiados de la ICE

Los capítulos III, IV y V del Reglamento 2019/788 abordan cuestiones varias (aspectos operativos, actos delegados y de ejecución, y disposiciones finales) sin introducir grandes modificaciones respecto a la normativa anterior. Tan solo cabe destacar una novedad de relieve y dos cambios menores.

La novedad de relieve consiste en una regulación más detallada y exigente de la transparencia (art. 17), centrada en la obligación de los organizadores de la ICE de dar a conocer periódicamente y con precisión sus fuentes de financiación, incluyendo las cantidades exactas aportadas por cada patrocinador. Detrás de esta exigencia está el hecho de que los ciudadanos de a pie que

promueven una ICE suelen tener serios problemas para presentarla y sufragarla, como demuestra que de las 51 ICE presentadas entre 2012 y 2015 solo ocho lo fueron por grupos de ciudadanos independientes, y ninguna de ellas logró recabar los apoyos necesarios (Foley, 2015). De ahí que los grupos de interés o *lobbies* transnacionales, sin desdeñar los métodos tradicionales para influir en la agenda normativa de la Unión, recurran a este instrumento para defender directamente sus intereses, o bien apoyen económicamente las iniciativas espontáneas de la sociedad civil que les beneficien (Pernas Alonso, 2019). En cualquier caso, el Registro de Transparencia común creado en 2011 permite cruzar datos y saber qué *lobby* está detrás de cada ICE. Al mismo tiempo, la huella legislativa faculta a conocer con qué representantes de los grupos de presión se ha reunido un eurodiputado antes de presentar una propuesta legislativa o de promover una ICE.

De hecho, la conexión multimodal entre grupos de presión-ICE se evidencia en los tres ejemplos prácticos siguientes. Primero, el potente grupo de origen alemán FUEN (Federal Union of European Nationalities), que según el Registro de Transparencia dispone de un millón de euros de presupuesto anual, impulsó y gestionó la ICE «Minority SafePack» para vehicular algunos de sus intereses, lo que a su vez indujo a algún político catalán a sugerir que la Generalitat podría incorporarse oficialmente a este grupo para difundir a través de ella la narrativa independentista. Segundo, y en sentido diametralmente opuesto, la federación de operadores de agua privada europea, reunidas en el grupo de interés Aquafed, presentaron una feroz oposición a la ICE «Right2-Water» por considerar que lesionaba gravemente su posición en el mercado. Y el tercer ejemplo de esta rica interacción lo encontramos en un grupo *sui generis*, «The Good Lobby», que si bien fracasó en su intento de lograr el número mínimo de firmas para presentar una ICE solicitando eliminar el coste del *rooming*, tuvo la virtud de ser el impulsor de una propuesta cuyo contenido fue luego asumido, rentabilizado y llevado a buen puerto por las propias Instituciones de la Unión.

Por último, las dos modificaciones menores introducidas en las disposiciones finales de la vigente normativa son, por una parte, una mayor protección de los datos personales que figuran en las declaraciones de apoyo, así como de la información de los miembros del grupo de organizadores (art. 19), y, por la otra, la ampliación del plazo de revisión periódica del funcionamiento de la ICE que tendrá lugar cada cuatro años en lugar de cada tres como hasta ahora, debiéndose emitir el primer informe de esta nueva etapa a más tardar el 1 de enero de 2024.

V. REFLEXIONES FINALES: LA ICE EN EL MARCO DEL PROCESO DE REFUNDACIÓN DE LA UE

En la novena edición del Día de la ICE, celebrada el 25 de febrero de 2020, quince días antes de que la OMS calificara a la COVID-19 de pandemia y a dos meses vista del inicio previsto de la Conferencia sobre el Futuro de Europa, la Comisión formuló dos observaciones relevantes a los efectos que nos ocupan. Por una parte, que la entrada en vigor del actual reglamento regulador ha significado un paso de gigante en la participación ciudadana en la vida de la Unión. Y por la otra, que el hecho de que las cinco ICE que hasta ese momento habían prosperado (por orden cronológico, «Uno de nosotros», «Stop Vivisection», «El derecho al agua», «Minority SafePack» y «Prohibición del glifosato») se saldaran sin la adopción de actos jurídicos, en nada empañan su relevancia. No obstante, a nuestro juicio esta valoración confirma una actitud en exceso autocomplaciente y, lo que es peor, una preocupante cortedad de miras para repensar la ICE en el marco de la refundación en curso de la UE, un proceso que la tragedia sanitaria ha retrasado y precipitado simultáneamente.

En efecto, hemos comprobado que el vigente reglamento ha subsanado la mayoría de las deficiencias técnicas anteriores, si bien presenta un margen de mejora considerable. Así, el esfuerzo para garantizar una actitud proactiva de la Comisión o la simplificación de los trámites son avances indiscutibles, pero la clave del éxito reside en el «efecto llamada», es decir, en el aumento de la presentación, registro y aceptación de ICE y, sobre todo, en su plasmación en medidas normativas. Para ello la reforma operada no basta si no viene acompañada de al menos dos transformaciones metajurídicas complejas, de consecución a medio-largo plazo.

Primero, para impulsar la presentación de ICE se requiere fortalecer la cultura de participación política en toda la Unión, tanto a nivel europeo como nacional, especialmente en aquellos miembros, caso de España, que por razones históricas y sociales adolecen de instrumentos de derecho interno que hayan servido de modelo, y cuyas sociedades civiles no están tan articuladas como, por ejemplo, las de países nórdicos. El predominio de ICE impulsadas por comités organizadores liderados por Alemania y Francia, como sucedió en las primeras fases de aplicación, podría suscitar recelos en los restantes socios sobre el sentido de este instrumento (Suárez Antón, 2019), y en nada contribuiría a la cohesión interna, más necesaria hoy que nunca. En esta misma línea de reforzar la base social y la pluralidad de la ICE, es preciso intensificar la información y la formación de la ciudadanía de a pie, para que los ciudadanos normales (*lay people*) sepan cuándo recurrir y cómo gestionar

este instrumento, evitando su monopolio por las élites, grupos de presión y/o *lobbies*, como de hecho viene sucediendo.

En segundo lugar, hemos de ser capaces de asentar una conciencia institucional y ciudadana acerca de la eficacia y utilidad de la ICE para influir en la agenda política y normativa. La eficacia de la ICE ha quedado parcialmente probada, una vez constatada su capacidad para promover el debate público europeo, pero es necesario que también se traduzcan en la adopción de actos jurídicos, lo que hasta el momento no ha sucedido. Habida cuenta de la desafección ciudadana por la clase política en general y la europea en particular, las instituciones, y sobre todo la Comisión, deben tomar nota de cuán peligroso resulta incitar a que los ciudadanos participen para luego hacer caso omiso a sus demandas.

En cuanto a la utilidad de la ICE, es directamente proporcional a la importancia de los ámbitos temáticos que abarque y a los límites competenciales fijados. Hemos constatado una diversidad creciente en los temas, que contrasta sin embargo con la exclusión permanente de materias importantes, como la política exterior. Para conocer el alcance potencial de la ICE, junto a esta expansión *ratione materiae*, será determinante la jurisprudencia del TJUE. Al Tribunal le corresponde dilucidar si procede utilizar el art. 352 del TFUE como base habilitante para permitir que una ICE aborde cualquier ámbito de actuación⁴², y también si, en contra de lo afirmado hasta la saciedad por la propia Comisión⁴³, pueden tener cabida ICE solicitando la reforma de los Tratados. De la respuesta a ambas incógnitas dependerá en buena medida que la ICE quede definitivamente reducida a una forma menor de participación o que resurja como la herramienta más poderosa de revitalización de la vida democrática de la Unión.

⁴² Cuestión sobre la que incidentalmente ya se ha pronunciado el Tribunal General en la sentencia de 19 de abril de 2016, *Costantini/Comisión*, T-44/14, citada en la nota 39, afirmando que compete a los promotores de la ICE justificar detalladamente los motivos del recurso al art. 352, un precepto que está sujeto a requisitos estrictos, relativos a la necesidad de una actuación en el marco de las políticas definidas por los Tratados para alcanzar un objetivo de éstos, así como explicar a la Comisión por qué su propuesta de ICE forma parte de uno de estos objetivos.

⁴³ En la página web oficial de la ICE, en el apartado de «Preguntas frecuentes» en todos los idiomas figura la cuestión «¿Los organizadores de una iniciativa pueden proponer que se cambien los Tratados de la UE?». Y la respuesta es «NO. Las iniciativas ciudadanas solo pueden contener propuestas sobre asuntos en los que los ciudadanos consideran que se necesita un acto jurídico de la Unión para aplicar los Tratados (por lo tanto, no sirven para modificarlos)», en negrita en el original. Disponible en: <https://bit.ly/370kOjr>.

A nuestro juicio, estas dos transformaciones tienen que despegar con ocasión de la Conferencia para el Futuro de Europa, cuyo eje, al igual que sucedió en el 2000, gira en torno a la inclusión de los ciudadanos en el proceso constitucional (Guinea Llorente, 2020: 138). Y ello pese a que los inicios no han sido halagüeños, puesto que en los documentos preparatorios de la citada conferencia la ICE aparece de pasada, mientras se apuesta por otros métodos participativos menos reglados y más ágiles, caso de las consultas públicas o los diálogos ciudadanos, cuyo número e influencia han crecido exponencialmente (Butcher and Pronckuté, 2019: 86).

Sin embargo, este panorama inicial ha dado un vuelco tras la pandemia, que, aun retrasando temporalmente el inicio de la conferencia, le ha hecho ganar importancia en un doble nivel, como «ejercicio de democracia participativa con una evidente vocación constitucional» (González Alonso, 2020: 193). Estructuralmente, la conferencia ha de ser un ensayo para institucionalizar un foro permanente en el que los ciudadanos de forma activa expresen qué modelo de UE desean, con su correspondiente reflejo en las propuestas de reforma de los Tratados. Sobre este particular, no parece probable que si dicha reforma tiene finalmente lugar, afecte al art. 14.1 del TUE, pero no es del todo descartable. Desde luego, de producirse debería servir para mutar su configuración jurídica y llegar donde la reforma del reglamento regulador no ha podido, de manera que cuando una ICE cumpla todos los requisitos la Comisión esté obligada a instar las normas que proponga.

Y a nivel sustantivo, la conferencia fijará la hoja de ruta para que, partiendo de la mejora de su calidad democrática, la Unión afronte los retos estratégicos de los que depende la supervivencia del proyecto de integración europea. En este sentido, a diferencia de las crisis previas, los ciudadanos han percibido que, una vez que superada su parálisis inicial, la UE está siendo una parte crucial de la solución, y no del problema. En esta tesitura inédita, la conferencia depara una oportunidad impensable para vencer la fatiga de la integración europea, repensando la toma de decisiones, la distribución de competencias y la calidad democrática de la futura Unión. El objetivo sería «utilizar la crisis para refrescar el poder normativo de una Europa democrática», en la que la ICE sería el cauce natural para que la ciudadanía se sume a los Estados y las instituciones en la toma de decisiones. De ahí que la suerte que la ICE corra en los próximos años sea también un test para comprobar si la UE recupera su génesis social (Morillas, 2020), y logra por fin legitimarse a través de sus resultados.

Por consiguiente, desde 2020 la ICE debe ser un activo importante para coadyuvar a la adopción de políticas y normas eficaces en la reconstrucción de las sociedades nacionales y europea (Urrea Corres, 2020). Evidentemente, los retos son muchos y no en todos la ICE podrá tener la misma incidencia ni

desplegar la misma utilidad, pero el presente estudio demuestra que, aunque persisten ciertas dudas, su evolución ha sido prometedora, lo que avala su potencial en el plano de las ideas y de las normas.

En el primero, la ICE tiene que contribuir para que la UE, sin ser un super-Estado ni una superpotencia internacional, recupere la magia perdida y logre que los ciudadanos creamos que «la unión cada vez más estrecha de los pueblos de Europa» a todos nos beneficia. Y en el plano normativo, ayudará al relanzamiento de la dimensión social de la Unión, de manera que los indicios positivos que se han producido en la última fase deberían dar paso a propuestas ciudadanas sobre la salud pública, la seguridad humana, la soberanía estratégica, el empleo, la transición ecológica o la igualdad y la solidaridad, por citar solo algunos de los *hot topics*. Porque esta vez es diferente y la ICE puede ser de veras útil «para que el futuro de Europa sonría a la próxima generación»⁴⁴.

Bibliografía

- Alemanno, A. (2020). Europe's Democracy Challenge: Citizen Participation in and Beyond Elections. *German Law Journal*, 21(1), 35-40. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/glj.2019.92>.
- Álvarez, M. V. (2012). El euroescepticismo en una Unión Europea en crisis: ¿viejo fenómeno en nuevos odres? *Revista Integración y Cooperación Internacional*, 13, 1-14. Disponible en: <https://bit.ly/339rlaw>.
- Arregui, J. (2012). Problemas de legitimidad democrática, representación y rendimiento de cuentas en el proceso político de la Unión Europea. *Cuadernos Europeos de Deusto*, 46 (1), 85-112. Disponible en: <https://doi.org/10.18543/ced-46-2012pp85-112>.
- Báez Lechuga, I. (2020). *Análisis jurídico-político de la Iniciativa Ciudadana Europea en el contexto de un equilibrio institucional complejo: posibles efectos dinamizadores de la democracia a partir de la introducción de la ICE en la Unión Europea*. Madrid: Boletín Oficial del Estado.
- Bilbao Ubillos, J. M. (2012). La Iniciativa Ciudadana Europea (art. 11.4 TUE). *Cuadernos Europeos de Deusto*, 46 (1), 49-84. Disponible en: <https://doi.org/10.18543/ced-46-2012pp49-84>.
- Borrell, J. (2020). *El mundo del mañana ya está aquí*. Madrid: Real Instituto Elcano. Disponible en: <https://bit.ly/3kSDdDT>.

⁴⁴ «Esta vez es diferente: hagamos que el futuro sonría a la próxima generación», tribuna conjunta de la presidenta de la Comisión y el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, *El Mundo*, 29 de julio de 2020.

- Bouza García, L. (2010). *Democracia participativa, sociedad civil y espacio público en la unión europea. Algunas propuestas para el desarrollo del artículo 11 del tratado de Lisboa*. Madrid: Fundación Alternativas. Disponible en: <https://bit.ly/3pRxIZH>.
- Butcher, P. y Pronckute, S. (2019). European Citizens' Consultations: Consultation begins at home. *European View*, 18(1) 80–88. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/1781685819847637>.
- Cuesta López, V (2012). A Comparative Approach to the Regulation on the European Citizens' Initiative. *Perspectives on European Politics and Society*, 13(3), 257-269. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/15705854.2012.702571>.
- Dastis Quecedo, A. (2019). El Brexit de nunca acabar. *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, (37). Disponible en: <https://doi.org/10.17103/reei.37.01>.
- Dehousse, F. (2013). *The European Citizens' Initiative: next big thing or a new false good idea?* Gante: Royal Institute for International Relations. Disponible en: <http://aei.pitt.edu/43286/1/ep59.pdf>.
- Espaliú Berdud, C. (2019). Impulsar la participación de los ciudadanos como factor de legitimidad en el proyecto de la integración europea. *Cuadernos europeos de Deusto*, 60, 157-185. Disponible en: <https://doi.org/10.18543/ced-60-2019pp157-185>.
- Espósito, C. (2020). «Covid-19 y Derecho Internacional/7. Globalización vs. soberanía estratégica». *Aquiescencia*. [blog], 18-05-2020. Disponible en: <https://aquiescencia.net>.
- Fernández Le Gal, A. (2020). El nuevo reglamento regulador de la Iniciativa Ciudadana Europea: un instrumento de participación de la ciudadanía europea poco conocido y de gran potencial democrático e integrador. *Revista General de Derecho de la Unión Europea*, 51, 282-304.
- Follesdal, A., and Hix, S. (2006). Why there is a democratic deficit in the EU: a response to Majone and Moravsk. *Journal of Common Market Studies*, 44, (3), 533-562. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/j.1468-5965.2006.00650.x>.
- García García, M. J. (2020). *Democracia participativa y elaboración de normas europeas en el contexto de una legislación inteligente*. Granada: Comares.
- Gascón Marcen, A. (2019). Gobernanza electrónica en la Unión Europea: posibilidades de los ciudadanos para influir en la legislación y políticas europeas. En F. Galindo Ayuda (coord.). *¿Cómo poner en práctica el gobierno abierto?* (pp. 33-50). Madrid: Reus.
- González Alonso, L. N. (2020). La Conferencia sobre el futuro de Europa: un ejercicio de democracia participativa con una evidente dimensión constitucional. En VV. AA. *En el 70 aniversario de la Declaración Shuman. El debate ciudadano en la Conferencia sobre el Futuro de Europa* (pp. 162-167). Bruselas: Consejo de Europa. Disponible en: <https://bit.ly/3kUmAaD>.
- Guinea Llorente, M. (2020). La Conferencia sobre el futuro de Europa: dar un nuevo impulso a la integración desde la Ciudadanía. En VV. AA. *En el 70 aniversario de la Declaración Shuman. El debate ciudadano en la Conferencia sobre el Futuro*

- de Europa* (pp. 137-146). Bruselas: Consejo de Europa. Disponible en: <https://bit.ly/3kUmAaD>.
- Habermas, J., Macron, E., Gabriel, S. (2017). El futuro de Europa, *Letras libres*, 189, 24-33. Disponible en: <https://bit.ly/2J48arc>.
- Illueca Ballester, J. E. (2019). La Iniciativa Ciudadana Europea: una institución participativa sui generis en proceso de revisión, *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, 32.
- Inglese, M. (2018). Recent Trends in European Citizens' Initiatives: The General Court Case Law and the Commission's Practice. *European Public Law*, 24 (2).
- Innerarity D. (2017). *La democracia en Europa. Una filosofía política de la Unión Europea*. Barcelona: Galaxia Gutenberg.
- Junj-Ok, L. y Kaufmann, B. (2010). *Manual de la Iniciativa Ciudadana Europea. Guía sobre la primera herramienta mundial de democracia directa transnacional*. Bruselas: Fundación Verde Europea e Initiative and Referendum Institute Europe.
- Karatzia, A. (2018). Revisiting the Registration of European Citizens' Initiatives: The Evolution of the Legal Admissibility Test. *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, 20, 147-178. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/cel.2018.9>.
- Leonard, M., y Torreblanca, J. I. (2014). The Eurosceptic surge and how to respond to it. *Highlights European Council on Foreign Relations*. Disponible en: <https://bit.ly/35VXhAU>.
- Longo, E. (2019). The European Citizens' initiative: too much democracy for EU polity? *German Law Journal*, 20(2), 181-200. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/glj.2019.12>.
- Mahmutovic, A. y Memic-Mujagic, N. (2019). The democratic déficit of the UE: two schools uner one roof. *Balkan Yearbook of European and International Law*, 1-18. Disponible en: https://doi.org/10.1007/16247_2019_9.
- Majone, G. (1998). Europe's "Democratic Deficit": The Question of Standards. *European Law Journal*, 4 (1), 5-28. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/1468-0386.00040>.
- Mangas Martín, A. (2020). Unión Europea. Regreso al futuro tras la pandemia. *En el 70 aniversario de la Declaración Shuman. El debate ciudadano en la Conferencia sobre el Futuro de Europa* (pp. 147-161). Bruselas: Consejo de Europa. Disponible en: <https://bit.ly/3kUmAaD>.
- Martín Martínez, M. M. (2018). La enésima refundación de la Unión Europea: el dilema indefectible sobre el modelo y la esencia de la futura Europa. En C. Martínez Capdevila (coord.). *Principios y justicia en el derecho internacional: libro homenaje al profesor Antonio Remiro* (pp. 209-217). Madrid: Dykinson. Disponible en: <https://doi.org/10.2307/j.ctv9hvtkb.41>.
- Martín Pascual, E. (2020). El pacto verde europeo: ¿posible salida verde de la crisis de la COVID-19? *Revista General de Derecho Europeo*, 51.
- Martín Pérez de Nanclares, J. (2019). La Unión Europea como comunidad de valores: a vueltas con la crisis de la democracia y del Estado de Derecho. *Teoría*

- y realidad constitucional*, 43, 121-159. Disponible en: <https://doi.org/10.5944/trc.43.2019.24401>.
- Mastenbroek, E. y De Waele, H. (2018). Fulfilling High Hopes? The Legitimacy Potential of the European Citizens' Initiative. *Open Political Science*, 1(1), 75-92. Disponible en: <https://doi.org/10.1515/openps-2018-0004>.
- Moravcsik, A. (2002). In Defence of the "Democratic Deficit": Reassessing the Legitimacy of the European Union. *Journal of Common Market Studies*, 40 (4), 603-634. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/1468-5965.00390>.
- Moreiro González, C. (2004). El Principio de la democracia participativa en el Proyecto de Tratado de Constitución Europea. *Cuadernos Europeos de Deusto*, 30, 141-162.
- Morillas, P. (2020). Lecciones de una crisis global: coronavirus, orden internacional y el futuro de la UE, CIDOB *Notes Internacionals*. Disponible en: <https://bit.ly/2USGsAr>.
- Nicoli, F. (2019). Democratic Deficit and Its Counter-Movements: The Eurocentric-Euroseptic Divide in Times of Functional Legitimacy. En M. Baldassari, E. Castelli, M. Truffelli, y G. Vezzani (eds.). *Anti-Europanism: critical perspectives towards the European Union* (pp. 13-29). Suiza: Springer Nature. Disponible en: https://doi.org/10.1007/978-3-030-24428-6_2.
- Organ, J. (2017). EU citizen participation, openness and the European citizens initiative: the TTIP legacy. *Common Market Law Review*, 54(6), 1713-1747. Disponible en: <https://doi.org/10.2139/ssrn.2919810>.
- Pernas Alonso, J. M. (2019). La participación de los grupos de interés en las Instituciones de la Unión Europea: propuesta específica para la elaboración de directivas y reglamentos. *Revista de estudios europeos*, 74, 30-55.
- Pereira, P. (2019). The European Union's never-ending search for legitimacy. En W. Heussell y J-P. Rageade (eds.). *The Authority of EU Law. Do we still believe on it?* Berlin: Springer.
- Pérez de las Heras, B. (ed.) (2018). *Democratic Legitimacy in the European Union and Global Governance: Building a Europea Demos*. Londres: Palgrave MacMillan. Disponible en: <https://doi.org/10.1007/978-3-319-41381-5>.
- Porrás Ramírez, J. M. (2014). El reto constitucional de la Unión Europea en un contexto de crisis económica y financiera. *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, 21, 195-219.
- Priego, A. y Abad, G. (2015). La parlamentarización del sistema político de la Unión Europea: sus consecuencias para la legitimidad. *Cuadernos Europeos de Deusto*, 52, 17-37. Disponible en: <https://doi.org/10.18543/ced-52-2015pp17-37>.
- Rhinard, M. (2019). The Crisisification of Policy-making in the European Union. *Journal of Common Market Studies*, 57(3), 616-633. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/jcms.12838>.
- Rodomonte, M. G. (2019). ¿Populismos y soberanismos versus Unión Europea? *Revista de Derecho Político*, 106, 287-318. Disponible en: <https://doi.org/10.5944/rdp.106.2019.26158>.

- Setälä, M. y Schiller, T. (2012). *Citizens' Initiatives in Europe: Procedures and Consequences of Agenda-Setting by Citizens*. London: Palgrave Macmillan. Disponible en: <https://doi.org/10.1057/9780230369900>.
- Suárez Antón, O. J. (2019). Auge y declive de la iniciativa ciudadana europea ¿guardar las apariencias o garantizar la participación? *Revista Española de Derecho Europeo*, 69, 49-83.
- Urrea Corres, M. (2020). *Guion de la Intervención en la Comisión de Reconstrucción Económica y Social del Congreso de los Diputados, Grupo Unión Europea, 8 de junio de 2020*. Disponible en: <https://bit.ly/2J0Z1jt>.
- Vázquez Rodríguez, B. (2017). La Iniciativa Ciudadana Europea: un instrumento democrático en progresiva consolidación. *Revista General de Derecho Europeo*, 43.
- Vogiatzis, N. (2017). Between discretion and control: Reflections on the institutional position of the Commission within the European citizens' initiative process. *European Law Journal*, 23(3-4), 250-271. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/eulj.12229>.
- Weiler, J.H.H., Haltern, U. R. y Mayer, F. C. (1995). European Democracy and its Critique. *West European Politics*, 18 (3), 4-39. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/01402389508425089>.
- Zeitlin, J., Nicoli, F. y Laffan, B. (2019). Introduction: the European Union beyond the polycrisis? Integration and politicization in an age of shifting cleavages. *Journal of European Public Policy*, 26 (7), 963-976. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/13501763.2019.1619803>.
- Zielonka, J. (2006). *Europe as Empire. The Nature of the Enlarged European Union*. Oxford: Oxford University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/0199292213.001.0001>.