

Impulsar la participación de los ciudadanos como factor de legitimidad en el proyecto de la integración europea

Fostering the Participation of Citizens as a Factor of Legitimacy in the European Integration Project

Carlos Espaliú Berdud

Investigador Principal del Grupo de Investigación en Seguridad,
Gestión de Riesgos y Conflictos
Universidad Nebrija, Madrid
cespalu@nebrija.es

doi: <http://dx.doi.org/10.18543/ced-60-2019pp157-185>

Recibido: 21.12.2018
Aceptado: 10.01.2019

Sumario: I. Introducción.—II. La iniciativa ciudadana europea en el marco del refuerzo de la democracia participativa. 1. Proceso de implantación de la iniciativa ciudadana europea en el Derecho Comunitario: sueños. 2. La iniciativa ciudadana europea en la práctica: realidades.—III. Otras vías para fomentar la participación ciudadana en la vida política de la Unión. 1. La participación de los ciudadanos en la elección del Presidente de la Comisión Europea (*Spitzenkandidaten*): ¿realidades?. 2. El establecimiento de una circunscripción electoral común y la idea de las convenciones ciudadanas del Presidente de la República Francesa Emmanuel Macron: ¿sueños?.—IV. Conclusión.

Resumen: desde hace unas décadas se ha tratado de impulsar la democracia participativa y, en general, la participación de los ciudadanos en la vida política de la Unión, a través de diversas vías, con el fin de luchar contra la acusación de déficit democrático e incrementar la legitimidad de la Unión. Una de las vías ha sido la iniciativa ciudadana europea, que permite a los ciudadanos participar indirectamente en la formación del Derecho de la Unión, pero que no está obteniendo resultados importantes en la práctica. Otra vía que se está tratando de implementar es la de que los ciudadanos puedan influir en el nombramiento del Presidente de la Comisión Europea a través del sistema de los *Spitzenkandidaten*, que se empleó con relativo éxito en las elecciones de 2014 al Parlamento Europeo, pero que no es seguro que se termine implantando de forma definitiva. Se están barajando otras vías, como la de establecer una circunscripción electoral común única o la de implementar convenciones populares, pero su eficacia deberá ser valorada en los próximos años.

Palabras clave: Democracia participativa; Iniciativa ciudadana europea; Spitzenkandidaten; Circunscripción común única.

Abstract: *In the last decades, we are used to hear about the democratic deficit of the European Union. In order to tackle that accusation and to foster the legitimacy of the Union, the European Institutions have tried to stimulate the Participatory Democracy and, in general, the participation of the citizens in the political life of the Union, through diverse ways. One of those means has been the European Citizens' Initiative, that allows the citizens to take part indirectly in the formation of the European Law, but the results are poor so far. Another recourse has been the setting up of the Spitzenkandidaten process by which the citizens could influence the appointment of the President of the European Commission, a system that has been used with a relative success in the 2014 elections to the European Parliament. Nevertheless, nobody is sure whether this system will end up by being implemented once and for ever in the next elections. Other ways of increasing the Union legitimacy through citizen participation have been the attempt of setting up a single European constituency, or the creation of citizens conventions, whose efficiency will have to be evaluated in the coming years.*

Keywords: *Participatory Democracy; European Citizens' Initiative; Spitzenkandidaten; single European constituency.*

I. Introducción

En Europa, en las últimas décadas, la democracia y el estado de derecho se sitúan entre los valores más apreciados¹, por lo que, entre otras cosas, el debate acerca de la legitimidad democrática en el proceso de integración europea materializado en las Comunidades Europeas, y hoy en la Unión Europea (UE), ha sido una constante desde sus primeros pasos. En líneas generales, durante las primeras décadas de su trayectoria se achacaba a las Comunidades Europeas que, si bien recibían un poder de los Estados Miembros, a los que se les exigía un funcionamiento democrático, luego ese poder cedido era ejercido en las Comunidades por instituciones distintas del Parlamento Europeo², con lo que su funcionamiento democrático dis-

¹ Por ejemplo, en uno de los últimos Eurobarómetros especiales de la Comisión se constata que una buena parte de los ciudadanos considera el respeto de la democracia, los derechos humanos y el estado de derecho como uno de los elementos más importantes de la Unión Europea, véase: European Comision, *Special Eurobarometer 467, Report, Future of Europe*, 2017: 10.

² Véase: European Parliament, «Report on the Democratic Deficit in the European Community», Committee on Institutional Affairs, Session Documents, Series A, Doc. A-2-0276/87, February 1988, 10-11. Véase, asimismo: Enrique Barón Crespo, «El desarrollo de la codecisión como procedimiento legislativo de la UE», *Cuadernos Europeos de Deusto* 46 (2012): 21.

taba mucho de ser evidente. Antes se diría que las Comunidades se regían por modelos de gestión más intergubernamentales que democráticos. Con posterioridad, una vez ya desarrolladas y asentadas las Comunidades Europeas, surgió también la acusación de la sobredimensión del aparato burocrático de Bruselas, que controla toda la maquinaria de la Unión desde su torre de marfil, alejado de la realidad de los ciudadanos³.

Pero antes de seguir profundizando en las causas y los remedios de la supuesta ilegitimidad democrática de la Unión Europea deberíamos preguntarnos ¿qué se entiende por legitimidad? A este respecto, nos parece útil traer a colación la clasificación llevada a cabo por el profesor Aguirre Moreno, para el que existirían, en la teoría política, dos tradiciones sobre el concepto de legitimidad. De una parte, la corriente cuyo exponente principal sería Locke, que subraya sobre todo la noción de consentimiento. Así, según los postulados de esta corriente, la legitimidad política se consigue en la medida en que los gobernantes aseguran el consentimiento de los gobernados, expresado de un modo directo o indirecto. De otra parte, la corriente teórica marcada en particular por las ideas de Hume, entiende la legitimidad más bien como un proceso que se deriva de la eficacia y del buen desempeño económico y político⁴.

Al mismo tiempo, sobre este punto también aporta luz la clásica diferenciación entre los motivos de legitimidad propuesta por Max Weber. El autor alemán señala que existen tres tipos de dominación legítima: la dominación legal; la dominación tradicional y la dominación carismática. La dominación legal o por estatuto se basa en el respeto de unas determinadas reglas aprobadas a su vez por procedimientos reglados. De esta forma, «[...] cualquier derecho puede crearse y modificarse por medio de un estatuto sancionado correctamente en cuanto a la forma»⁵. La dominación tradicional asienta su fuerza en la tradición, en la creencia de la santidad de los poderes señoriales y del sistema desde siempre⁶. Finalmente, la dominación

³ Se debe aclarar de entrada que este debate sobre la legitimidad se planteó en las Comunidades Europeas dada su naturaleza de organizaciones internacionales de integración. Las Comunidades ejercían competencias soberanas en nombre de los Estados Miembros, por lo que se asemejaban a ellos y se diferenciaban de las organizaciones internacionales de cooperación que no gozan de una verdadera cesión de competencias. Las organizaciones internacionales de cooperación se limitan a gestionar la cooperación de los Estados en los ámbitos de materias fijados en sus tratados constitutivos, por lo que en torno a estas entidades el debate sobre la legitimidad no surge, o brota mucho más debilitado.

⁴ Javier Arregui Moreno, «Problemas de legitimidad democrática, representación y rendimiento de cuentas en el proceso político de la Unión Europea», *Cuadernos Europeos de Deusto* 46 (2012): 88.

⁵ Max Weber, *Economía y Sociedad. Esbozo de sociología comprensiva*, (Madrid: Fondo de Cultura Económica, 2002), 707.

⁶ *Ibid.*, 708.

carismática hace depender su vigencia de la devoción afectiva hacia la persona y el carisma del líder⁷.

En este artículo acogeremos el significado de legitimidad centrado en los aspectos procedimentales y representativos, en la línea de Locke y Weber.

En el sentido expuesto, podemos afirmar que la UE tendrá legitimidad, como cualquier sistema político, en la medida en que los ciudadanos sientan que participan directa o indirectamente en los procedimientos de toma de decisiones y de la formación de las normas de su ordenamiento jurídico. Como es lógico, la posibilidad de participación efectiva por parte de los ciudadanos en el sistema político es inversamente proporcional a su tamaño y a la distancia existente entre los centros de toma de decisiones y ellos mismos. En el caso de la UE, por la naturaleza de las cosas, al constituir la organización internacional un sistema político gigantesco y de una naturaleza supranacional, la participación de los individuos en la rueda de la marcha de la organización se dificulta mucho⁸.

Partiendo de estos presupuestos teóricos, volvemos al debate sobre la legitimidad de la Unión señalando que resulta evidente que las acusaciones de distanciamiento por parte de las esferas y actores comunitarios respecto a la ciudadanía a la hora de gestionar, y la del modelo institucional netamente intergubernamental, se retroalimentarían, contribuyendo de forma nefasta a formar una imagen de falta de legitimidad democrática de las instancias comunitarias. Lógicamente, esa caracterización resulta muy peligrosa para el futuro de la integración, pues, como se vio más arriba, una de las virtualidades de la legitimidad en el marco de un sistema político es unir a gobernantes y gobernados⁹. De esta forma, de consolidarse esa percepción, tan común entre la ciudadanía, de falta de legitimidad de la Unión, se generaría entonces un desapego entre los gobernados hacia la organización internacional, situación que puede acabar en la salida de los Estados Miembros, como ha ocurrido con el caso del Reino Unido, o llevado el fenómeno al extremo, en la propia muerte de la organización internacional¹⁰.

⁷ *Ibid.*, 711.

⁸ En este sentido ver: Arregui Moreno, «Problemas de legitimidad democrática...», 91.

⁹ *Ibid.*, 88-89.

¹⁰ En relación con la integración europea, Luis Bouza estima que sufre una falta de apoyo popular, motivada no tanto por la estructura institucional y su funcionamiento, sino por la percepción que tienen los ciudadanos de dicha arquitectura y de su labor. Para este autor, el problema de la falta de legitimidad de la UE es de naturaleza sociológica y política, más que constitucional o institucional, por lo que para solucionarlo no son suficientes las respuestas institucionales, sino que habría que implementar soluciones que dotasen de sentido político a la Unión. Véase: Luis Bouza García, «Democracia participativa, sociedad civil y espacio público en la Unión Europea. Algunas propuestas para el desarrollo del artículo 11 TUE del Tratado de Lisboa», *Estudios de Progreso. Fundación Alternativas*, n.º 57 (2010): 14-15.

Advertido el peligro de la falta de legitimidad de la Unión, debemos avanzar explicando que el mismo se ha tratado de vencer históricamente de varias maneras, aunque en el trasfondo en todas ellas se trasluce la ambición de otorgar un mayor peso a la opinión de los ciudadanos en la política comunitaria.

En primer lugar, se ha tratado de hacer crecer el peso de la opinión de los ciudadanos aumentando su representatividad en el Parlamento Europeo a través de la organización de elecciones directas, así como mediante la atribución de más competencias al propio Parlamento Europeo — institución que debe defender los intereses de los ciudadanos— en el firmamento institucional de la Unión. Ello explica la decisiva participación en el procedimiento legislativo del Parlamento Europeo en la actualidad, cuando inicialmente solo desempeñaba un papel secundario, fundamentalmente de carácter consultivo. Este proceso de incremento de poder del Parlamento, esencialmente en detrimento del Consejo de la Unión Europea, ha sido estudiado en este número de *Cuadernos Europeos de Deusto* en el trabajo de Jaume Duch, por lo que no profundizaremos en él.

En segundo lugar, el incremento del peso de la opinión de los ciudadanos se ha tratado de conseguir, en particular en los últimos tiempos, a través de la promoción de la participación directa de los ciudadanos en los procedimientos políticos de la Unión. Precisamente, en la exposición y examen de los resultados de esta vía nos centraremos en el presente artículo.

De esta forma, dedicaremos la siguiente sección de este trabajo al estudio del contexto de la concienciación de la Unión en cuanto a las bondades de la democracia participativa y su promoción; en concreto haremos referencia a la instauración de la iniciativa ciudadana en el Derecho Comunitario. Después, analizaremos otras vías que se han utilizado hasta el momento para aumentar la participación de los ciudadanos en el funcionamiento político de la Unión. Finalmente, presentaremos nuestras conclusiones.

II. La iniciativa ciudadana europea en el marco del refuerzo de la democracia participativa

1. *Proceso de implantación de la iniciativa ciudadana europea en el Derecho Comunitario: sueños*

Las democracias occidentales, cuando han ido adquiriendo sus rasgos definitorios, se han caracterizado en esencia por constituir sistemas políticos representativos en los cuales los poderes legislativo y ejecutivo han sido delegados por los ciudadanos en una élite política seleccionada a través de elecciones periódicas. Estos sistemas poseen grandes ventajas en

relación a otros más autoritarios, no cabe duda, pues en última instancia la voluntad de los ciudadanos es tenida en cuenta para elegir a sus representantes, pero, con el tiempo, la democracia ha acabado prácticamente por profesionalizar a aquella élite política, separando a los ciudadanos de los procesos de toma de decisiones. Los ciudadanos han pasado a ser meros votantes, que ejercen de vez en cuando su derecho a voto, y se retiran después a sus quehaceres ordinarios, dejando el escenario político en manos de sus expertos y profesionales representantes, a los que además legitiman con su voto¹¹.

Vientos de cambio comenzaron a soplar en la sociedad internacional en los últimos años del segundo milenio, instalándose una corriente neoliberal que, entre otros fenómenos, nos dejó la erosión del Estado-Nación como entidad soberana preponderante, la globalización económica¹² y el anhelo por descubrir nuevos canales participativos para incrementar la presencia activa de los ciudadanos en los procesos decisorios¹³.

Si estos vientos han soplado en todo el mundo, como es natural también se han dejado sentir en Europa¹⁴. Así, en cuanto al funcionamiento de la Unión y los mecanismos de creación del Derecho, que han respondido siempre a los rasgos propios de los sistemas políticos liberales occidentales ya descritos aquí, donde la vida política y legislativa era una propiedad casi exclusiva de una élite representativa de la ciudadanía, la situación comenzó a cambiar, de forma incipiente, con la llegada del tercer milenio. En efecto, en 2000, la Comisión Europea lanzó un ambicioso programa político tendente a mejorar la «gobernanza»¹⁵, es decir la gestión de las competencias por parte de las instituciones europeas¹⁶ —uno

¹¹ A este respecto, véase: Bart Cammaerts, *Internet-mediated participation beyond the nation state*, (Manchester: Manchester University Press, 2008), 15-16.

¹² Es posible que todos estos rasgos pudieran ser agrupados en torno al concepto de *Globalización*, así lo hace, por ejemplo, el profesor Delbrück para quien el fenómeno de globalización puede ser definido como: «[...] the process of denationalization of markets, laws and politics in the sense of interlacing peoples and individuals for the sake of the *common goods*». Véase: Jost Delbrück, «Globalization of Law, Politics, and Markets – Implications for Domestic Law – A European Perspective», *Indiana Journal of Global Legal Studies*: Vol. 1: Iss. 1, Article 2 (1993): 11.

¹³ Véase: Cammaerts, *Internet-mediated participation...*, 18-19.

¹⁴ En este sentido véase también: *ibid.*, 21.

¹⁵ Sobre el concepto de «gobernanza», véase, entre otras cosas: Juan-Cruz Alli Aranguren, «Gobernanza Europea», *Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública*, n.º XIV (2013): 20-22.

¹⁶ Para el profesor Juan-Cruz Alli, los elementos esenciales de la «gobernanza», en el contexto de las políticas de las organizaciones internacionales, y en concreto de la UE, vendrían constituidos por: «[...] el Estado de Derecho; la democracia representativa y participativa; la transparencia y la responsabilidad de los poderes públicos; un sistema de toma de decisiones descentralizado que fomente la participación en la gestión pública; una gestión eficaz

de cuyos elementos esenciales reside en el nivel de involucración de los actores no estatales en los procesos de creación del Derecho en la UE—, que se plasmó, por ejemplo, en la publicación del Libro blanco sobre gobernanza europea¹⁷. Esta iniciativa se tradujo después, entre otras cosas, en la adopción de una Comunicación, con el objeto de fomentar, precisamente, la participación de los actores no estatales en los procesos legislativos de algunas políticas de la UE¹⁸.

En ese contexto, el Tratado de Niza de 2001¹⁹ incluyó una disposición²⁰ modificando el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea, con el propósito de incluir una referencia a la sociedad civil organizada como estamento participante en el Comité Económico y Social. Un nuevo paso en esta dirección vino constituido con el establecimiento del Foro de la sociedad civil²¹ paralelo a las deliberaciones de la Convención que se convocó con la intención de preparar el camino a la Conferencia Intergubernamental prevista para la redacción del futuro Tratado por el que se establecería una constitución para Europa.

Profundizando en esta dirección, uno de los pasos más sustantivos fue la introducción de la iniciativa ciudadana en el Tratado por el que se pretendía establecer una constitución para Europa y posteriormente en el Tratado de Lisboa. En efecto, durante la última fase de la Convención, en mayo de 2003, el profesor Jürgen Meyer, delegado del *Bundestag* alemán, defendió la inserción en la futura Constitución de una disposición que habilitara la posibilidad de que los ciudadanos pudieran someter a la Comisión cualquier propuesta relativa a materias sobre las cuales ellos consideraran que un acto jurídico se necesitara a fin de implementar la Constitución²². Esta propuesta

y eficiente de los recursos públicos, controlados interna y externamente; la lucha contra la corrupción [...] y un marco económico favorable a la libertad de empresa y a la economía de mercado.» Véase: *Ibid.*, 22.

¹⁷ Comunicación de la Comisión, de 25 de julio de 2001, «La gobernanza europea – Un Libro Blanco» COM (2001) 428 final (*DO* C 287 de 12 de octubre de 2001).

¹⁸ Comunicación de la Comisión, de 11 de diciembre de 2002, titulada «Hacia una cultura reforzada de consulta y diálogo – Principios generales y normas mínimas para la consulta de la Comisión a las partes interesadas» [COM (2002) 704 final – no publicada en el Diario Oficial].

¹⁹ *DO* 2001 C 80/1 de 10 de marzo de 2001.

²⁰ Artículo 257.

²¹ Entendiendo por tal: «[...] interlocutores sociales, medios económicos, organizaciones no gubernamentales, círculos académicos, etc». Véase: *Conclusiones de la Presidencia, Consejo Europeo de Laeken, 14 y 15 de diciembre de 2001*. Documento SN 300/1/01 REV 1, 25.

²² Suggestion for amendment of Article: I-46, part I, title VI (CONV 724/03), by Prof. Dr. Jürgen Meyer, Delegate of the German Bundestag, acceso el 20 de diciembre de 2018, http://european-convention.europa.eu/docs/Treaty/pdf/34/34_Art%20I%2046%20Meyer%20EN.pdf.

fue aceptada por el *Praesidium*, y apareció entonces como párrafo 4 del Artículo I-47 del Tratado por el que se pretendía establecer una constitución para Europa²³ y así, a la postre, se convirtió en el apartado 4 del artículo 11 del Tratado de la Unión Europea (TUE) por mediación del Tratado de Lisboa de 2007.

El alcance de esa disposición es, en principio, tremenda, pues en virtud de esta última reforma en los Tratados Constitutivos de la UE se abre la posibilidad de que los ciudadanos de la Unión puedan participar en el proceso legislativo, en concreto mediante la propuesta de un acto legislativo a la Comisión. Las bases legislativas necesarias para ello vienen constituidas por el artículo 11, apartado 4, del TUE, que forma parte del Título II (Disposiciones sobre los principios democráticos), y el artículo 24, párrafo 1.º, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), que se sitúa en la Segunda Parte (no discriminación y ciudadanía de la Unión). Estos artículos han sido desarrollados por el Reglamento (UE) n.º 211/2011, del Parlamento Europeo y del Consejo²⁴. En virtud de esta normativa, un millón de ciudadanos de la Unión, que sean nacionales o residan permanentemente en al menos una cuarta parte de los Estados Miembros, pueden instar a la Comisión a presentar una propuesta de acto jurídico que consideren necesaria para la aplicación de los Tratados Constitutivos.

De acuerdo con lo establecido en el artículo 4.2 b) del Reglamento 211/2011, la iniciativa en cuestión promocionada por los ciudadanos europeos no puede estar «[...] manifiestamente fuera del ámbito de competencias de la Comisión para presentar una propuesta relativa a un acto jurídico para los fines de aplicación de los Tratados;». En consecuencia, desde nuestro punto de vista, este inciso excluiría de las iniciativas ciudadanas las propuestas para «reformar» los Tratados Constitutivos y aquellos actos jurídi-

²³ DO 2004 C 310/01 de 16 de diciembre de 2004.

²⁴ DO L 65 de 11 de marzo de 2011. Esta normativa fue desarrollada por el Reglamento de Ejecución (UE) 1179/2011 de la Comisión, de 17 de noviembre de 2011, por el que se establecen especificaciones técnicas para sistemas de recogida a través de páginas web, de conformidad con el Reglamento (UE) 211/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la iniciativa ciudadana (DO L 301 de 18 de noviembre de 2011). Con posterioridad, se ha modificado el Reglamento (UE) 211/2011 por los siguientes Reglamentos: Reglamento Delegado (UE) 268/2012 de la Comisión de 25 de enero de 2012, DO L 89 de 27 de marzo de 2012; Reglamento (UE) 517/2013 del Consejo de 13 de mayo de 2013, DO L 158 de 10 de junio de 2013; Reglamento Delegado (UE) 887/2013 de la Comisión de 11 de julio de 2013, DO L 247 de 18 de septiembre de 2013; Reglamento Delegado (UE) 531/2014 de la Comisión de 12 de marzo de 2014, DO L 148 de 20 de mayo de 2014; Reglamento Delegado (UE) 2015/1070 de la Comisión de 31 de marzo de 2015, DO L 178 de 8 de julio de 2015 y Reglamento Delegado (UE) 2018/1239 de la Comisión de 9 de julio de 2018, DO L 234 de 18 de septiembre de 2018.

cos que la Comisión pueda adoptar por sí misma²⁵, sin tener que presentar «propuestas» a las otras instituciones con competencias legislativas. De esta manera, en principio, no se excluirían del ámbito sobre el que pueden versar las iniciativas ciudadanas aquellas propuestas de la Comisión tendentes a adoptar acuerdos interinstitucionales del artículo 295 del TFUE o incluso tratados internacionales, siempre que no se trate de tratados relativos a la política exterior o de seguridad común²⁶. Este último extremo se ha visto confirmado por el Tribunal General, mediante su sentencia de 10 de mayo de 2017, por la que revoca una decisión de la Comisión que rechazaba el registro de una iniciativa ciudadana por considerar que éstas pueden tener por objeto atacar decisiones por la que se autorizan la apertura de negociaciones para la celebración de un acuerdo internacional, como en el caso en cuestión, el Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos de América²⁷. No obstante, es claro que, en general y en la mayoría de los casos, las iniciativas ciudadanas europeas irán dirigidas a la adopción de actos jurídicos legislativos²⁸.

Por otro lado, se desprende del Reglamento 211/2011 que, para presentar una iniciativa ciudadana, las personas interesadas deben formar un comité de ciudadanos compuesto por al menos 7 ciudadanos de la UE, con edad de votar en las elecciones al Parlamento Europeo y residentes en al menos 7 Estados Miembros²⁹. Este comité debe solicitar a la Comisión que registre su iniciativa *online* antes de comenzar a recoger manifestaciones de apoyo de los ciudadanos. Entonces, la Comisión, dentro de los dos meses siguientes a la recepción de la información, tiene que verificar que el co-

²⁵ Entendemos que se situarían en este espectro, por ejemplo, los actos que pueda adoptar en virtud del artículo 105 del TFUE en materia de recursos por incumplimiento, o los actos delegados no legislativos de alcance general que completen o modifiquen determinados elementos no esenciales del acto legislativo autorizante, contemplados en el artículo 290 del TFUE, o incluso los actos de ejecución encomendados a la Comisión en aplicación del artículo 291 del TFUE.

²⁶ Véase, sobre este punto: Nicolas Levrat, «L'initiative citoyenne européenne: une réponse au déficit démocratique?», *Cahiers de droit européen* 47, n.º 1 (2011) : 64.

²⁷ Asunto T-754/14, Michael Efler contra Comisión Europea, Sentencia del Tribunal General (Sala Primera) de 10 de mayo de 2017, ECLI:EU:T:2017:323.

²⁸ Es evidente que este extremo implica, si se proyecta al ámbito de las fuentes del Derecho internacional público, que los ciudadanos podrán intervenir, mediante sus propuestas, en el proceso inicial de adopción de «resoluciones» de organizaciones internacionales, o del derecho secundario o derivado de las organizaciones internacionales. Sobre las implicaciones de la institución de la iniciativa ciudadana en el marco de la subjetividad internacional, véase: Carlos Espaliú Berdud, «A Reflection on the Participation of Individuals in the Creation of European Law through the European Citizens' Initiative and its Scope in International Law», *Cuadernos Europeos de Deusto* 54 (2016): 181-202.

²⁹ Artículo 3 del Reglamento (UE) n.º 211/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo de 16 de febrero de 2011 sobre la iniciativa ciudadana.

mité se ha formado correctamente; que la iniciativa ciudadana propuesta no esté manifiestamente fuera del ámbito de competencias de la Comisión para presentar una propuesta relativa a un acto jurídico para los fines de aplicación de los Tratados; que la iniciativa ciudadana propuesta no sea manifiestamente abusiva, frívola o temeraria; y, que no sea manifiestamente contraria a los valores de la Unión establecidos en el artículo 2 del TUE³⁰. A partir de ahí, una vez que se confirma el registro, los organizadores tienen un año para conseguir declaraciones de apoyo en papel o electrónicamente³¹. Como es lógico, el requisito más relevante y decisivo es que la iniciativa ha de ser apoyada, como poco, por un millón de ciudadanos europeos, provenientes de, al menos, un cuarto de los Estados Miembros³². Junto a ello, un número mínimo de declaraciones es requerido en cada uno de esos Estados³³. Para poder apoyar la iniciativa ciudadana los firmantes han de ser ciudadanos de la Unión y deben tener la edad mínima para votar en las elecciones al Parlamento Europeo³⁴. Después de haber conseguido el millón de firmas, y una vez que hayan obtenido los certificados de las autoridades nacionales competentes atestando que se han alcanzado esos apoyos, los organizadores podrán presentar la iniciativa ciudadana a la Comisión, conjuntamente con la información relativa a las ayudas y la financiación que se hayan recibido en relación con dicha iniciativa³⁵. Se abrirá entonces un plazo de tres meses para que la Comisión exponga en una comunicación sus conclusiones finales de carácter jurídico y político sobre la misma, las medidas que en su caso se proponga adoptar y las razones para actuar así o para no hacerlo³⁶.

Legados a este punto, cabría preguntarse por los remedios que puedan tener los organizadores ante una respuesta negativa de la Comisión, bien al principio, en el momento de comprobar los requisitos previos para el registro, o bien más tarde, tras el examen de una iniciativa exitosa. Sobre este particular, el Reglamento no aporta mucha luz. Sin embargo, acerca de la decisión preliminar de registro, el artículo 4.3 señala que «[...] e]n caso de que rechace el registro de una iniciativa ciudadana propuesta, la Comisión informará a los organizadores de las razones de dicho rechazo y de todos

³⁰ *Ibid.*, artículo 4, 2.

³¹ *Ibid.*, artículo 5, apartados 2 y 5.

³² *Ibid.*, artículo 2 y artículo 7.

³³ *Ibid.*, Anexo I. Sobre el número concreto de apoyos ciudadanos que se deben conseguir en cada Estado de la UE, véase el sitio internet dedicado por la Comisión a la iniciativa ciudadana europea, acceso el 20 de diciembre de 2018, <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/signatories>.

³⁴ Artículo 3, apartado 4 del Reglamento (UE) n.º 211/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo de 16 de febrero de 2011 sobre la iniciativa ciudadana.

³⁵ *Ibid.*, artículo 8, apartado 2 y artículo 9.

³⁶ *Ibid.*, artículo 10, apartado 1 c).

los posibles recursos judiciales y extrajudiciales a su disposición». El Reglamento 211/2011 no proporciona más detalles sobre cuáles puedan ser esos recursos a los que se alude. No obstante, resulta lógico pensar que los organizadores puedan recurrir tal decisión en el marco de la acción de anulación prevista en el artículo 263 del TFUE; algo que la Comisión ha recomendado en los casos en que el registro ha sido rechazado³⁷. Por otro lado, en la realidad, la Comisión ha recomendado asimismo presentar una reclamación de mala administración ante el Defensor del Pueblo Europeo bajo las condiciones establecidas en el artículo 228 del TFUE³⁸. Por el contrario, nada se previó en relación con la decisión de la Comisión relativa al examen de una iniciativa exitosa registrada, pero entendemos que la misma solución aplicable a la denegación *in limine litis* se puede aplicar a la denegación posterior de la Comisión, como, en efecto, así lo ha confirmado recientemente el Tribunal General, en su sentencia de 23 de abril de 2018, en el asunto *One of Us*, en la que aceptó la interposición de un recurso de anulación por parte de las personas físicas que constituían el comité de ciudadanos encargado de promover la iniciativa ciudadana europea en cuestión tras ser registrada pero no aceptada a la postre³⁹.

En definitiva, como ya se apuntó, la relevancia de la institución de la iniciativa ciudadana en el contexto del Derecho Europeo reside en el hecho de que proporciona al individuo la posibilidad de participar en el proceso legislativo de una organización internacional con capacidad de crear normas obligatorias para todos los sujetos del ordenamiento jurídico comunitario, y con ello, a los efectos que nos interesan en este artículo, sentirse más cercano de la actividad de las instituciones europeas, reforzando así la legitimación de las mismas.

No se puede, sin embargo, caer en el error de olvidar que estamos ante un modo indirecto de formación del Derecho, toda vez que la Comisión puede rechazar la iniciativa de los ciudadanos y, por otro lado, incluso llegado el caso de que la Comisión aceptara la iniciativa ciudadana,

³⁷ Por ejemplo, en el caso del rechazo de la iniciativa «Right to Lifelong Care: Leading a life of dignity and independence is a fundamental right!», véase la respuesta de la Comisión en fecha de 5 de noviembre de 2013, acceso el 20 de diciembre de 2018, <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/non-registered/details/1654?lg=fr>. Véase, asimismo, la respuesta de la Comisión a la iniciativa *Stop TTIP: Commission's reply stating the reasons for refusal of registration of a proposed citizens' initiative entitled «STOP TTIP, C (2014) 6501 final*, de 10 de septiembre de 2014, acceso el 20 de diciembre de 2018, <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/obsolete/details/2017/000008>.

³⁸ *Ibid.*

³⁹ Véase: Asunto T-561/14, European Citizens' Initiative One of Us, Sentencia del Tribunal General (Sala Segunda ampliada) de 23 de abril de 2018, ECLI:EU:T:2018:210, en particular párrafos 76 y 77.

la idea sería finalmente transformada en una propuesta de la Comisión. Ciertamente, pero sin olvidar ese importante límite, no se puede tampoco dejar de poner de relieve que la iniciativa ciudadana europea supone una nueva excepción al monopolio que los Tratados Constitutivos han concedido a la Comisión para redactar y presentar iniciativas legislativas. De este modo, es muy destacable el hecho de que, en el contexto del derecho a la iniciativa legislativa en la UE, los tratados han situado al individuo en la misma posición que al Parlamento Europeo, al Consejo, a los Estados Miembros, al Banco Central Europeo, al Tribunal de Justicia de la Unión Europea y al Banco Europeo de Inversiones, los cuales, en unos cuantos supuestos bien determinados, pueden solicitar a la Comisión que presente iniciativas legislativas⁴⁰.

A pesar de la trascendencia teórica de la iniciativa ciudadana que acabamos de resaltar, debemos situar a la institución en su contexto más amplio del Derecho Comunitario. Con ese fin, conviene hacer notar que la inserción de la iniciativa ciudadana en el Tratado por el que se establecería una constitución para Europa tuvo lugar en un artículo denominado «Principio de democracia participativa» (I-47)⁴¹, que estaba ligado a uno anterior denominado «Principio de democracia representativa» (I-46), en un título que llevaba por nombre «de la vida democrática de la Unión» (Título VI). Tras el abandono del malogrado Tratado por el que se establecería una Constitución para Europa, esas disposiciones han entrado en los Tratados Constitutivos gracias al Tratado de Lisboa, siendo hoy los artículos 10 y 11 respectivamente del TUE. Así, a pesar de que la institución de la iniciativa ciudadana europea del artículo 11 del TUE supone un gran avance en cuanto a la participación democrática de los ciudadanos, no cabe duda, resulta sin embargo muy significativa la claridad con que el actual artículo 10 del TUE da absoluta prioridad a la democracia tradicional, o representativa. En efecto, el apartado 1 del citado artículo se lee así: «El funcionamiento de la Unión se basa en la democracia representativa», y el apartado 2 añade: «Los ciudadanos estarán directamente representados en la Unión a través del Parlamento Europeo». Llama la atención el contraste de la rotundidad de este lenguaje con el de las promesas vagas e indefinidas contenidas en el artículo 11, según las cuales las instituciones de la Unión *darán a los ciudadanos la posibilidad* de expresar sus opiniones a través de los cauces apropiados. En definitiva, que la diferencia de

⁴⁰ Sobre esta materia véase, entre otros los artículos 17. 2 y 22.2 del TUE, así como los artículos 76, 129, 225, 241, 257 y 289 TFUE.

⁴¹ Para el profesor Auer, la iniciativa ciudadana abrió «... a new constitutional competence for the citizens ...». Véase: Andres Auer, «European Citizens' Initiative», *European Constitutional Law Review* 1 (2005): 80.

peso entre la democracia representativa y la participativa en el funcionamiento de la Unión, a la luz de los Tratados Constitutivos, sigue siendo considerable, a pesar de los avances implicados por la iniciativa ciudadana europea.

2. La iniciativa ciudadana europea en la práctica: realidades

No ha transcurrido demasiado tiempo para determinar de una forma concluyente la virtualidad, en la práctica, de la iniciativa ciudadana europea; si realmente ha abierto o no una vía importante para promover la participación ciudadana en la maquinaria legislativa y decisoria en la UE, a la vista de que sólo han transcurrido unos seis años desde el momento en el que la posibilidad de promover iniciativas ciudadanas comenzó, es decir, desde la entrada en vigor del Reglamento 211/2011 el 1 de abril de 2012. No obstante, sí que hay ya base para incoar alguna reflexión con cierto peso sobre la implantación de esta institución en sus primeros pasos.

Desde abril de 2012, la Comisión ha recibido 72 solicitudes de registro de iniciativas ciudadanas. De entre ellas, 54 han sido registradas. Por el contrario, 18 iniciativas propuestas no cumplieron con los requisitos fijados en el artículo 4.2 del Reglamento 211/2011 y, por tanto, no fueron registradas por la Comisión⁴². Entre las que sí fueron registradas, 15 fueron retiradas antes de que acabaran sus respectivos plazos para recoger declaraciones de apoyo⁴³ y 26 no consiguieron alcanzar el millón de declaraciones de ayuda⁴⁴. Hasta el momento, solo 4 iniciativas han alcanzado el número fijado de declaraciones de apoyo y han sido sometidas a la Comisión: *El derecho al agua y el saneamiento como derecho humano ¡El agua no es un bien comercial, sino un bien público! (Right2Water)*; *Uno de nosotros*; *Stop vivisection*; y *Prohibición del glifosato y protección de las personas y del medio ambiente frente a los pesticidas tóxicos*. Las cuatro han recibido una respuesta formal por parte de la Comisión. Finalmente, 9 iniciativas están recogiendo ahora declaraciones de apoyo o lo han dejado de hacer muy

⁴² Véase: Iniciativa Ciudadana Europea, Registro Oficial, solicitudes de registro denegadas, acceso el 20 de diciembre de 2018, <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/non-registered>.

⁴³ Véase: Iniciativa Ciudadana Europea, Registro Oficial, Iniciativas archivadas, Lista de iniciativas retiradas por los organizadores, acceso el 20 de diciembre de 2018, http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/obsolete/withdrawn_by_organiser.

⁴⁴ Véase: Iniciativa Ciudadana Europea, Registro Oficial, Iniciativas archivadas, Lista de las iniciativas que no obtuvieron el número necesario de declaraciones de apoyo en el plazo de un año, acceso el 20 de diciembre de 2018, http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/obsolete/conditions_not_fulfilled.

recientemente sin que se sepa si han conseguido las cifras necesarias de apoyo⁴⁵.

Por el momento, sólo la iniciativa *Right2Water*⁴⁶ y *Prohibición del glifosato*⁴⁷ han sido aceptadas por la Comisión, lo que significa que menos del 3% de las iniciativas promovidas han alcanzado parcialmente sus objetivos. Y eso no es todo, pues debemos esperar a ver cuál es el futuro de estas iniciativas en el proceso legislativo.

En efecto, en cuanto a *Right2water*, en un principio, en su comunicación aceptando la iniciativa, la Comisión no anunció nuevas propuestas legislativas sino solamente que reforzaría «[...] la aplicación de su legislación sobre la calidad del agua, [...]»⁴⁸. Un resultado tan pobre fue duramente criticado por el Parlamento Europeo⁴⁹, de forma que, el 1 de febrero de 2018, la Comisión presentó una propuesta de reforma de la directiva sobre el agua potable, que tiene por fin mejorar la calidad del agua potable y el acceso a ella en todos los Estados de la UE⁵⁰.

En cuanto a Prohibición del glifosato, que tiene por objeto que se proponga a los Estados Miembros la prohibición del glifosato, la reforma del procedimiento de aprobación de pesticidas y el establecimiento de objetivos de reducción del empleo de pesticidas de carácter vinculante en toda la UE, el 12 de diciembre de 2017 la Comisión contestó a los organizadores acogiendo, por el momento, un objetivo de los tres propuestos (transparencia de las evaluaciones científicas, y de la toma de decisiones por parte de la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria (EFSA), en cuanto a los riesgos de la utilización de estas sustancias químicas) y decidió presentar antes

⁴⁵ Véase: Iniciativa Ciudadana Europea, Registro Oficial, Iniciativas abiertas, acceso el 20 de diciembre de 2018, <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/open>.

⁴⁶ Comunicación de la Comisión relativa a la Iniciativa Ciudadana Europea «El Derecho al agua y el saneamiento como derecho humano. ¡El agua no es un bien comercial sino un bien público!», acceso el 20 de diciembre de 2018, https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9bf48961-b030-11e3-86f9-01aa75ed71a1.0005.04/DOC_1&format=PDF.

⁴⁷ Comunicación de la Comisión sobre la iniciativa ciudadana europea «Prohibición del glifosato y protección de las personas y del medio ambiente frente a los pesticidas tóxicos», acceso el 20 de diciembre de 2018, <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/3/2017/FR/C-2017-8414-F1-FR-MAIN-PART-1.PDF>.

⁴⁸ Comunicación de la Comisión relativa a la Iniciativa Ciudadana Europea «El Derecho al agua y el saneamiento como derecho humano. ¡El agua no es un bien comercial sino un bien público!»,..., *doc. cit.*, *Conclusiones*.

⁴⁹ Parlamento Europeo, *Resolución del Parlamento Europeo, de 8 de septiembre de 2015, sobre el seguimiento de la Iniciativa Ciudadana Europea Right2Water (2014/2239(INI))*.

⁵⁰ Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la calidad de las aguas destinadas al consumo humano {SWD(2017) 448 final} – {SWD(2017) 449 final} – {SWD(2017) 451 final}, acceso el 20 de diciembre de 2018, https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:8c5065b2-074f-11e8-b8f5-01aa75ed71a1.0018.02/DOC_1&format=PDF.

de mayo de 2018 una propuesta legislativa que trate ese aspecto⁵¹. El 11 de abril de 2018, cumpliendo, pues, su promesa, la Comisión adoptó una propuesta sobre la transparencia y la sostenibilidad de la evaluación de riesgos en la cadena alimentaria de la UE⁵².

A la luz de los escasos resultados obtenidos por las iniciativas ciudadanas presentadas hasta el momento, tanto el Parlamento como algunos órganos de la Unión han propuesto la revisión del Reglamento 211/2011 que regula la iniciativa ciudadana Europea⁵³. La Comisión se ha hecho eco de esta presión y el 13 de septiembre de 2017 adoptó una Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la iniciativa ciudadana eu-

⁵¹ Comunicación de la Comisión sobre la iniciativa ciudadana europea «Prohibición del glifosato y protección de las personas y del medio ambiente frente a los pesticidas tóxicos», ..., *doc. cit.* Acerca del tercer objetivo de la iniciativa, «establecer objetivos de reducción del empleo de pesticidas de carácter vinculante en toda la UE, con vistas a un futuro libre de pesticidas», la Comisión afirmó tener la intención de centrarse en la aplicación de la Directiva 2009/128/CE, pero señaló que volvería, no obstante, a evaluar la situación más adelante (*ibid.*).

⁵² Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the transparency and sustainability of the EU risk assessment in the food chain amending Regulation (EC) No 178/2002 [on general food law], Directive 2001/18/EC [on the deliberate release into the environment of GMOs], Regulation (EC) No 1829/2003 [on GM food and feed], Regulation (EC) No 1831/2003 [on feed additives], Regulation (EC) No 2065/2003 [on smoke flavourings], Regulation (EC) No 1935/2004 [on food contact materials], Regulation (EC) No 1331/2008 [on the common authorisation procedure for food additives, food enzymes and food flavourings], Regulation (EC) No 1107/2009 [on plant protection products] and Regulation (EU) No 2015/2283 [on novel foods], acceso el 20 de diciembre de 2018, https://ec.europa.eu/food/sites/food/files/gfl_transparency_comm_proposal_20180410_en.pdf.

⁵³ El Parlamento Europeo, tras la elaboración de un estudio sobre la materia, solicitó oficialmente la revisión del Reglamento mediante su resolución de 28 de octubre de 2015, sobre la iniciativa ciudadana europea (Resolución del Parlamento Europeo, de 28 de octubre de 2015, sobre la iniciativa ciudadana europea (2014/2257(INI)). Asimismo, el Defensor del Pueblo Europeo, tras una investigación para verificar el funcionamiento eficaz del procedimiento de la iniciativa ciudadana europea, así como el papel y las competencias de la Comisión, elaboró en marzo de 2015 once directrices destinadas a mejorar la iniciativa: véase, Decision of the European Ombudsman closing her own-initiative inquiry OI/9/2013/TN concerning the European Commission, Decision-Case OI/9/2013/TN- Opened on Wednesday 18 December 2013, Decision on Wednesday 04 March 2015, acceso el 20 de diciembre de 2018, <https://www.ombudsman.europa.eu/en/decision/es/59205>). Por su parte, el Comité de las Regiones emitió, en octubre de 2015, un dictamen en el que también defendía una rápida y significativa revisión del Reglamento (Comité de las Regiones. Dictamen sobre la *Iniciativa ciudadana europea* (DO C 423 de 17 de diciembre de 2015). Finalmente, el Comité Económico y Social Europeo emitió un dictamen en el que recomendaba la revisión del Reglamento en cuestión (Dictamen sobre el tema «La iniciativa ciudadana europea (revisión)» (Dictamen de iniciativa) (2016/C 389/05), DO C 389 de 21 de octubre de 2016).

ropea⁵⁴, que entre otras cosas, simplifica las formalidades y permite a los mayores de 16 años participar, mientras que antes solo se podía dar apoyo a las candidaturas a los ciudadanos europeos mayores de edad. El 12 de diciembre de 2018 el Parlamento y el Consejo llegaron a un acuerdo político para reformar el Reglamento 211/2011 sobre la base de la propuesta de la Comisión y se prevé que se adopte el nuevo Reglamento en los próximos meses y que entre en vigor para 2020⁵⁵.

Por otro lado, varios comités de ciudadanos han decidido elevar asuntos ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea contra las decisiones de la Comisión rechazando el registro de sus iniciativas y el Tribunal ha dictado ya alguna sentencia en la materia⁵⁶. De entre ellas, la mayoría han con-

⁵⁴ Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la iniciativa ciudadana europea, de 13.9.2017 (Texto pertinente a efectos del EEE) (SWD(2017) 294 final).

⁵⁵ European Commission, Press release 12 December 2018 European Citizens' Initiative: Political agreement reached on the Commission's proposal, acceso el 20 de diciembre de 2018, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-6792_en.htm.

⁵⁶ Ver, por ejemplo: 1. Asunto T-361/14, HB y otros contra Comisión Europea, Sentencia del Tribunal General (Sala Primera) de 5 de abril de 2017, ECLI:EU:T:2017:252, que procuraba determinar si tal como se afirmaba en la decisión denegatoria de registro por parte de la Comisión, la iniciativa legislativa se centraba en aspectos al margen notoriamente de la competencia de la Comisión. En la sentencia, el Tribunal General consideró que la decisión de la Comisión negando el registro de la iniciativa ciudadana era conforme a derecho; 2. Asunto T-646/13, Bürgerausschuss für die Bürgerinitiative Minority SafePack y otros contra Comisión Europea, Sentencia del Tribunal General (Sala Primera) de 3 de febrero de 2017, ECLI:EU:T:2017:59, que versaba sobre el deber de motivación por parte de la Comisión de su decisión de denegación de registro. En la sentencia, por primera vez, el Tribunal declaró que la Decisión impugnada no contenía manifiestamente suficientes elementos que permitieran a los promotores conocer las justificaciones de la denegación del registro de la iniciativa ciudadana a la vista de los diferentes datos contenidos en la citada propuesta y reaccionar en consecuencia y al Tribunal ejercer su control sobre la legalidad de la denegación de registro. En consecuencia, el Tribunal decidió anular la Decisión C(2013) 5969 final de la Comisión, de 13 de septiembre de 2013, por la que se desestimaba la solicitud de registro de la propuesta de iniciativa ciudadana europea denominada «Minority SafePack — one million signatures for diversity in Europe»; 3. Asunto T-529/13, Balázs-Árpád Izsák y Attila Dabis contra Comisión Europea, Sentencia del Tribunal General (Sala Primera) de 10 de mayo de 2016, ECLI:EU:T:2016:282, que abordó la cuestión de cuál es la información en la que la Comisión puede basarse para decidir que no se cumplen los requisitos de registro de una propuesta de iniciativa ciudadana, enunciados en el artículo 4, apartado 2, letra b), del Reglamento n.º 211/2011. En la sentencia, el Tribunal General consideró que la decisión de la Comisión negando el registro de la iniciativa ciudadana era conforme a derecho; 4. Asunto T-44/14, Bruno Costantini y otros contra Comisión Europea, Sentencia del Tribunal General (Sala Primera) de 19 de abril de 2016, ECLI:EU:T:2016:223, en el que analizaba el alcance de la obligación de motivación por parte de la Comisión de su decisión denegatoria de registro de la iniciativa ciudadana. En la sentencia, el Tribunal General consideró que la decisión de la Comisión negando el registro de la ini-

firmado la decisión denegatoria de registro por parte de la Comisión, salvo en dos ocasiones, en primer lugar: la sentencia del Tribunal General (Sala Primera) de 3 de febrero de 2017 en el asunto T-646/13 (Bürgerausschuss für die Bürgerinitiative Minority SafePack y otros contra Comisión Europea) que anuló la decisión de la Comisión por incumplir su obligación de motivar su decisión⁵⁷. En segundo lugar, en una decisión de gran trascendencia, la sentencia de la Sala Primera del Tribunal General de 10 de mayo de 2017 anuló la decisión de la Comisión de rechazar el registro de la iniciativa ciudadana para frenar el acuerdo comercial global con Estado Unidos de América. En efecto, para la Sala Primera del Tribunal General, «[...] la normativa relativa a la ICE no incluye indicación alguna en virtud de la cual no quepa contemplar la participación ciudadana para impedir la adopción de un acto jurídico», por lo que, de esta forma, se considera que entra dentro del ámbito de los actos jurídicos que deben contribuir a la aplicación de los Tratados «[...] los actos que tienen por objeto impedir la celebración del TTIP y del CETA, que tienen como finalidad modificar el ordenamiento jurídico de la Unión»⁵⁸.

Asimismo, el Defensor del Pueblo Europeo recibió varias quejas por parte de organizadores de iniciativas, que fueron ya resueltas negando que hubiera habido mala administración por parte de la Comisión⁵⁹.

ciativa ciudadana era conforme a derecho; 5. Asunto T-450/12, Alexios Anagnostakis contra Comisión Europea, Sentencia del Tribunal General (Sala Primera) de 30 de septiembre de 2015, ECLI:EU:T:2015:739, que abordó la cuestión del alcance del deber de motivación por parte de la Comisión de la decisión denegatoria de registro de la iniciativa ciudadana. En la sentencia, el Tribunal General consideró que la decisión de la Comisión negando el registro de la iniciativa ciudadana era conforme a derecho; 6. Asunto T-561/14, European Citizens' Initiative One of Us contra la Comisión Europea, Sentencia del Tribunal General (Sala Segunda ampliada) de 23 de abril de 2018, ECLI:EU:T:2018:210, que reafirma el poder de apreciación por parte de la Comisión de proponer iniciativas legislativas siguiendo la iniciativa ciudadana, sin que tenga ninguna obligación de hacerlo.

⁵⁷ Sentencia del Tribunal General (Sala Primera) de 3 de febrero de 2017 en el asunto T-646/13 (Bürgerausschuss für die Bürgerinitiative Minority SafePack — one million signatures for diversity in Europe).

⁵⁸ Asunto T-754/14, Michael Efler contra Comisión Europea, Sentencia del Tribunal General (Sala Primera) de 10 de mayo de 2017, ECLI:EU:T:2017:323.

⁵⁹ En este sentido, véase, por ejemplo las siguientes decisiones: European Ombudsman, *Decision of the European Ombudsman closing the inquiry into complaint 2071/2013/EIS against the European Commission*, 12 December 2014, acceso el 20 de diciembre de 2018, <http://www.ombudsman.europa.eu/en/cases/decision.faces/en/58564/html.bookmark>; European Ombudsman, *Decision of the European Ombudsman closing the inquiry into complaint 402/2014/PMC against the European Commission*, 31 March 2015, acceso el 20 de diciembre de 2018, <http://www.ombudsman.europa.eu/en/cases/decision.faces/en/59451/html.bookmark>.

A la vista de estos resultados, no puede caber la menor duda de que el peso, en la realidad, de la iniciativa ciudadana europea en el proceso decisorio en la UE y en la creación del Derecho Europeo, es muy escaso. La participación ciudadana sigue vehiculándose a través de la democracia representativa y no tanto en torno a la democracia participativa. De hecho, en el Informe de la Comisión Europea sobre la ciudadanía de la UE de 2017, que lleva por subtítulo precisamente el de « Fortaleciendo los derechos de los ciudadanos en una Unión de cambio democrático» se señala abiertamente que: «[...]el funcionamiento de la Unión se basa en la democracia representativa»⁶⁰, en la línea de lo que hemos visto con anterioridad que evidenciaba el texto de los artículos 10 y 11 del TUE.

III. Otras vías para fomentar la participación ciudadana en la vida política de la Unión

Como ya se advirtió, la corriente tendente a aumentar la legitimación de la UE no se agota simplemente con la implementación de la institución jurídica de la iniciativa ciudadana europea, sino que se han ido barajando otras medidas para incrementar el sentimiento de proximidad de los ciudadanos a la maquinaria del funcionamiento de las instituciones y los órganos de la Unión⁶¹. Veamos algunas de ellas a continuación.

1. *La participación de los ciudadanos en la elección del Presidente de la Comisión Europea (Spitzenkandidaten): ¿realidades?*

En aras de profundizar en las vías que pudieran incrementar la legitimidad democrática de la Unión, mediante el Tratado de Lisboa se introdujo en los Tratados Constitutivos una disposición por la que la voz de los ciudada-

⁶⁰ Comisión Europea, Informe sobre la ciudadanía de la UE 2017. Fortaleciendo los derechos de los ciudadanos en una Unión de cambio democrático (Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2017): 17.

⁶¹ El aprecio por la democracia entre los ciudadanos europeos, como ya lo hicimos notar en la introducción de este trabajo, sigue siendo, de acuerdo con las encuestas, muy importante. Además, precisamente, buena parte de los ciudadanos considera que las decisiones en cuanto a la promoción de la democracia deben adoptarse a nivel comunitario, más que a nivel nacional, por lo que se deduce que en el imaginario de los ciudadanos se asocia fuertemente la Unión al valor de la democracia. Así, véase el Eurobarómetro especial de la Comisión sobre el futuro de Europa: European Comision, *Special Eurobarometer 467, Report, Future of Europe*, 2017: 140.

nos europeos debería ser escuchada a la hora de nombrar al Presidente de la Comisión. En efecto, según el artículo 17, apartado 7, del TUE, «Teniendo en cuenta el resultado de las elecciones al Parlamento Europeo y tras mantener las consultas apropiadas, el Consejo Europeo propondrá al Parlamento Europeo, por mayoría cualificada, un candidato al cargo de Presidente de la Comisión [...]», pero no se contiene ninguna clave para saber qué diablos quiere significar la expresión «tener en cuenta el resultado a las elecciones al Parlamento Europeo»⁶².

Aquella vaga expresión del artículo 17 del TUE ha sido interpretada en la práctica, en la primera ocasión posible tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, en las elecciones al Parlamento Europeo de 2014, nombrando como Presidente de la Comisión al cabeza de lista del partido más votado en esas elecciones —«Spitzenkandidaten»—, después de complicados procesos internos de selección de candidatos por parte de los grandes partidos europeos⁶³.

Las nuevas disposiciones del artículo 17 del TUE introducidas por el Tratado de Lisboa y su concreción en el sistema del *Spitzenkandidaten* parecen tener su origen en el punto 47 de un documento denominado «A Constitution for a Strong Europe» presentado en Estoril en octubre de 2002 durante una reunión del Partido Popular Europeo preparatoria de la Convención sobre el futuro de Europa tendente a la redacción del Tratado por el que se trataba de crear una Constitución para Europa, pasando de ahí, du-

⁶² Los apartados 6 y 7 del artículo 17 fueron desarrollados, en teoría, por la Declaración 11 aneja al Acta Final de la Conferencia Intergubernamental que adoptó el Tratado de Lisboa, relativa a los apartados 6 y 7 del artículo 17 del TUE, del siguiente tenor: «La Conferencia entiende que, en virtud de lo dispuesto en los Tratados, el Parlamento Europeo y el Consejo Europeo son responsables conjuntamente de la buena marcha del proceso que conduce a la elección del Presidente de la Comisión Europea. Por consiguiente, antes de la decisión del Consejo Europeo, se mantendrán las necesarias consultas entre representantes del Parlamento Europeo y del Consejo Europeo, en el marco que se estime más oportuno. Dichas consultas, conforme a lo dispuesto en el párrafo primero del apartado 7 del artículo 17, versarán sobre el perfil de los candidatos al cargo de Presidente de la Comisión, teniendo en cuenta las elecciones al Parlamento Europeo. Las condiciones de celebración de dichas consultas podrán precisarse en el momento oportuno, de común acuerdo entre el Parlamento Europeo y el Consejo Europeo». Véase: Declaraciones anejas al Acta Final de la Conferencia Intergubernamental que ha adoptado el Tratado de Lisboa firmado el 13 de diciembre de 2007, DO C 326 de 26 de octubre de 2012. Como se puede apreciar, la Declaración en cuestión tampoco proyecta demasiada luz sobre la cuestión o sobre el modo en que el resultado de las elecciones al Parlamento Europeo deba tenerse en cuenta.

⁶³ Sobre el modo de llevarse a cabo las nominaciones dentro de cada partido véase: Gert-Jan Put; Steven Van Hecke; Corey Cunningham and Wouter Wolfs, «The Choice of Spitzenkandidaten: A Comparative Analysis of the Europarties' Selection Procedures», *Politics and Governance* 4 (2016): 9-22.

rante el proceso de la Convención y luego de la Conferencia Intergubernamental, al Tratado de 2004 propiamente dicho y luego, como hemos visto, a los Tratados Constitutivos por el Tratado de Lisboa⁶⁴.

A pesar de ese origen histórico puntual que se sitúa en el proceso de adopción del Tratado por el que se pretendía crear una Constitución para Europa, sería erróneo pensar, sin embargo, que la implantación del sistema del *Spitzenkandidaten* fue el resultado de un impulso único. Más bien este sistema supone un paso más en el desarrollo institucional de la Unión y, en particular, en la influencia del Parlamento Europeo en el nombramiento de la Comisión en general⁶⁵. Así, mediante el Tratado de Maastricht, en 1992, se estipuló que el nombramiento del Presidente y los demás miembros de la Comisión de común acuerdo por los gobiernos de los Estados Miembros

⁶⁴ Véase European Popular Party, Factsheet «The Story of the “Spitzenkandidaten”», June 2014: 2. Con posterioridad, en diciembre de 2002, durante la Convención, la fracción del Partido Popular Europeo propuso un artículo 78 (3) en el borrador de Constitución del siguiente tenor: «(3) A candidate for the President of the Commission shall be proposed to the European Parliament by the Council, acting by qualified majority, in the light of the results of the European Parliament elections. To become President of the Commission, the proposed candidate requires the approval of an absolute majority of the members of the European Parliament.» (Véase *Ibid.*). El *Praesidium* de la Convención incluyó la propuesta en su borrador de abril de 2003 (*ibid.*) y acabó convirtiéndose en el artículo 26 (1) del texto final aprobado por la Convención: « Article 26: The President of the European Commission 1. Taking into account the elections to the European Parliament and after appropriate consultations, the European Council, deciding by qualified majority, shall put to the European Parliament its proposed candidate for the Presidency of the Commission. This candidate shall be elected by the European Parliament by a majority of its members. If this candidate does not receive the required majority support, the European Council shall within one month propose a new candidate to the European Parliament, following the same procedure» (véase *ibid.*: 3). Finalmente, la idea acabó recogida en el Artículo I-27 (1) del texto adoptado por la Conferencia Intergubernamental de 2004 como Tratado por el que se establece una Constitución para Europa (véase *ibid.*), con el siguiente tenor: «1. Teniendo en cuenta el resultado de las elecciones al Parlamento Europeo y tras mantener las consultas apropiadas, el Consejo Europeo propondrá al Parlamento Europeo, por mayoría cualificada, un candidato al cargo de Presidente de la Comisión. El Parlamento Europeo elegirá al candidato por mayoría de los miembros que lo componen. Si el candidato no obtiene la mayoría necesaria, el Consejo Europeo propondrá en el plazo de un mes, por mayoría cualificada, un nuevo candidato, que será elegido por el Parlamento Europeo por el mismo procedimiento.» (Véase: Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, firmado en Roma el 29 de octubre de 2004, *DO C 310* de 16 de diciembre de 2004).

⁶⁵ Véase, en este sentido, European Commission, European Political Strategy Centre, *Building on the Spitzenkandidaten Model Bolstering Europe’s Democratic Dimension*, Issue 1 | 16 February 2018: 2, acceso el 20 de diciembre de 2018, https://ec.europa.eu/epsc/sites/epsc/files/epsc_-_road_to_sibiu_-_building_on_the_spitzenkandidaten_model.pdf. Asimismo, véase: Martin Westlake, «Chronicle of an Election Foretold: The Longer-Term Trends leading to the Spitzenkandidaten Procedure and the Election of Jean-Claude Juncker as European Commission President», *LSE Europe in Question Paper* 102 (2016).

tendría lugar tras la aprobación por el Parlamento Europeo⁶⁶. Gracias al Tratado de Ámsterdam, en 1997, el Parlamento pasó a aprobar el candidato a Presidente de la Comisión, con anterioridad a la aprobación de todo el colegio de comisarios⁶⁷. Por su parte, el Tratado de Niza, en 2001, modificó el procedimiento de nombramiento en el Consejo Europeo, haciendo pasar de la necesidad de contar con la unanimidad a la mayoría cualificada⁶⁸.

En cuanto a su aplicación práctica en 2014, según los analistas, se debe resaltar que además de la influencia del Partido Popular Europeo en el origen de la idea, que acabamos de trazar, a la hora de su implantación en la realidad, mucho se debe a la figura de Martin Schulz, que trabajó decididamente en pro de la consecución de ese objetivo⁶⁹. Por otro lado, debe ser subrayado que el sistema de *Spitzenkandidaten* contribuyó a introducir en la campaña electoral elementos distintos a los que se habían desplegado en anteriores campañas, como las numerosas visitas que algunos de los candidatos tuvieron que realizar a Estados distintos al propio y los debates a la «americana» entre candidatos⁷⁰.

A pesar de todo, en las elecciones de 2014 al Parlamento Europeo, el resultado final no estuvo a la altura de lo esperado, toda vez que el porcentaje de votantes siguió descendiendo, aunque en menor grado que en las anteriores elecciones⁷¹. Sin embargo, los ciudadanos, si damos fe a una encuesta encargada por el Parlamento Europeo, sí que consideraron mayoritariamente, en 2014, que el nombramiento del Presidente de la Comisión teniendo en cuenta los resultados de las elecciones al Parlamento Europeo representaba un significativa progreso para la democracia en el seno de la UE⁷². Cabe recordar que,

⁶⁶ Artículo 158 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea introducido por el Tratado de la Unión Europea, firmado en Maastricht el 7 de febrero de 1992, *DOCE C* 191 de 29 de julio de 1992.

⁶⁷ Modificación al Artículo 158 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea introducida por el Tratado de Amsterdam por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea, los Tratados Constitutivos de las Comunidades Europeas y determinados actos conexos, *DOCE C* 340 de 10 de noviembre de 1997.

⁶⁸ Modificación al artículo 214 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea introducida por el Tratado de Niza, firmado el 26 de febrero de 2001, *DOCE C* 325 de 24 de diciembre de 2002.

⁶⁹ Véase: Joseph H. H. Weiler, «The Spitzenkandidaten Exercise One Year Later – The Unsong Hero», *European Journal of International Law* 26, 2 (2015): 312.

⁷⁰ En este sentido véase: Thomas Christiansen, «After the Spitzenkandidaten: fundamental change in the EU's political system?», *West European Politics* 39: 5 (2016): 995-998.

⁷¹ Véase el porcentaje de votos en el sitio Internet del Parlamento Europeo, acceso el 20 de diciembre de 2018, <http://www.europarl.europa.eu/elections2014-results/en/turnout.html>.

⁷² Véase: European Parliament, 2014, «Parlamerter survey 2014: citizens cheer Parliament's role in Juncker election», acceso el 20 de diciembre de 2018, <http://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20150213IPR24006/parlamerter-survey-2014-citizens-cheer-parliament-s-role-in-juncker-election>.

en aquella ocasión el candidato del Partido Popular Europeo ganó las elecciones, obteniendo un 29,43 % de los votos y 221 escaños⁷³, con el candidato de la Alianza Progresista de Socialistas y Demócratas en el Parlamento Europeo en segundo lugar, obteniendo el 25,43 % de los votos y 191 escaños⁷⁴.

Paralelamente, como ha señalado Thomas Christiansen, la introducción del sistema de *Spitzenkandidaten* ha generado una mayor parlamentarización de la Unión, una mayor politización de la Comisión Europea y una mayor unión entre el Parlamento y la Comisión⁷⁵, de lo que sigue, sin duda, una mayor legitimación democrática de la Unión en el sentido que la venimos utilizando en este artículo.

En cualquier caso, la repetición de este sistema para la elección del Presidente de la Comisión no está garantizada en el futuro, al no establecerse expresamente en los Tratados.

Es verdad que la Comisión se manifestó a favor de volver a repetir ese sistema para las elecciones de 2019, por ejemplo, mediante su Recomendación 2018/234, de 14 de febrero de 2018. En ella, la Comisión rogaba que, con suficiente antelación a las elecciones al Parlamento Europeo, y a poder ser para finales de 2018, cada partido político europeo debía dar a conocer el candidato al cargo de Presidente de la Comisión Europea al que apoyaba y, en la medida de lo posible también se debía dar a conocer el programa político de dicho candidato⁷⁶.

Por su parte, el Parlamento se mostró asimismo firmemente partidario de seguir esta práctica y la propuso con vehemencia para las próximas elecciones de 2019. De hecho, en su Decisión de 7 de febrero de 2018 sobre la revisión del Acuerdo marco sobre las relaciones entre el Parlamento Europeo y la Comisión Europea, afirmaba que el sistema de las cabezas de lista contribuye a la transparencia, « [...] ya que las candidaturas a la presidencia de la Comisión se dan a conocer con anterioridad a las elecciones europeas, y no a posteriori, como sucedía antes; »⁷⁷. Para el Parlamento Europeo, además, el procedimiento de designación de cabezas de lista « [...] fomenta

⁷³ Véase el resultado de las elecciones en el sitio internet del Parlamento Europeo, acceso el 20 de diciembre de 2018, <http://www.europarl.europa.eu/elections2014-results/es/election-results-2014.html>.

⁷⁴ *Ibid.* El tercer grupo en porcentaje de votos y escaños fue el Conservadores y Reformistas Europeos, véase: *ibid.*

⁷⁵ Christiansen, «After the Spitzenkandidaten...»: 1005.

⁷⁶ Recomendación (UE) 2018/234 de la Comisión, de 14 de febrero de 2018, con vistas a reforzar el carácter europeo y el desarrollo eficiente de las elecciones de 2019 al Parlamento Europeo, DO L 45 de 17 de febrero de 2018: 40.

⁷⁷ Decisión del Parlamento Europeo, de 7 de febrero de 2018, sobre la revisión del Acuerdo marco sobre las relaciones entre el Parlamento Europeo y la Comisión Europea, (2017/2233(ACI)) punto 5.

la conciencia política de los ciudadanos europeos en el período previo a las elecciones europeas y refuerza la legitimidad política tanto del Parlamento como de la Comisión, conectando de forma más directa sus respectivas elecciones con la elección de los votantes; [...]»⁷⁸. Junto a ello, el Parlamento Europeo amenazaba veladamente al Consejo Europeo señalándole con claridad que: «[...] de no adherirse al proceso de designación de cabezas de lista, el Consejo Europeo también correría el riesgo de presentar para la aprobación del Parlamento a un candidato a presidente de la Comisión que no cuente con una mayoría parlamentaria suficiente; »⁷⁹. Asimismo, le advertía, con no menor nitidez de que: «[...] el Parlamento Europeo estará preparado para rechazar, en el procedimiento de investidura del presidente de la Comisión, cualquier candidato que no haya sido designado como cabeza de lista en el período previo a las elecciones europeas; »⁸⁰.

El Consejo Europeo, por el contrario, sigue manifestando sus reticencias a aceptar el sistema de las cabezas de lista. Así, en una reunión informal que tuvo lugar el 23 de febrero pasado, los miembros del Consejo Europeo se mostraron contrarios a la iniciativa. Para ellos, las disposiciones del artículo 17 del TUE citadas más arriba implican «[...] que el Consejo Europeo no puede privarse a sí mismo de su prerrogativa de elegir a la persona que propone para ocupar la presidencia de la Comisión Europea sin modificar el Tratado [...]»⁸¹. Para los jefes de Estado o de Gobierno, el proceso de designación de cabezas de lista está relacionado con la cuestión de los «equilibrios» en el contexto de los nombramientos de alto nivel, como el respetar la diversidad geográfica y demográfica de la Unión y de sus Estados Miembros, o el equilibrio entre mujeres y hombres. «[...] Si el presidente de la Comisión tuviera que ser elegido siguiendo la lógica del proceso de los cabezas de lista y teniendo en cuenta dichos equilibrios, se limitarían más las opciones del Consejo Europeo con respecto a otros nombramientos»⁸².

Paralelamente, unos meses más tarde, el Consejo de la Unión Europea se planteó asimismo la cuestión, adoptando por unanimidad, el 7 de junio de 2018, una propuesta de decisión sobre la reforma del Acta electoral, por la que reiteraba su negativa al establecimiento del sistema de los cabezas de lista sugerido por el Parlamento⁸³.

⁷⁸ *Ibid.*, punto 6.

⁷⁹ *Ibid.*, punto 3.

⁸⁰ *Ibid.*, punto 4.

⁸¹ Consejo Europeo, *Agenda de los Dirigentes*, febrero de 2018: 1.

⁸² *Ibid.*, 2.

⁸³ Decisión, de 7 de junio de 2018, del Consejo de la Unión Europea por la que se modifica el Acta relativa a la elección de los diputados al Parlamento Europeo por sufragio universal directo, aneja a la Decisión 76/787/CECA, CEE, Euratom del Consejo de 20 de septiembre de 1976, DO L 178 de 16 de julio de 2018.

Sea como fuere, la maquinaria de los partidos europeos ya se ha puesto en funcionamiento. De esta forma, por ejemplo, el Partido Popular Europeo, en un congreso que tuvo lugar en Helsinki, el 8 de noviembre de 2018, eligió a Manfred Weber⁸⁴. Por su parte, el Partido Socialista Europeo ha decidido su candidato, Frans Timmermans, en un congreso celebrado en Lisboa el 8 de diciembre de 2018⁸⁵.

2. *El establecimiento de una circunscripción electoral común y la idea de las convenciones ciudadanas del Presidente de la República Francesa Emmanuel Macron: ¿sueños?*

Un tema estrechamente ligado al sistema de cabezas de lista para la elección del Presidente de la Comisión viene constituido por el del establecimiento de una circunscripción electoral común; extremo que posee una gran trascendencia política y simbólica desde el punto de vista de la ciudadanía europea, pero que entraña, como es lógico, no pocas dificultades técnicas⁸⁶. Esta cuestión ya fue discutida en el Parlamento Europeo al inicio de la presente legislatura, con ocasión del estudio de la posible reforma de la ley electoral de la Unión Europea, que finalmente dio lugar a su Resolución de 11 de noviembre de 2015⁸⁷. En aquel momento, el Parlamento expuso la posibilidad de establecer una circunscripción electoral común, cuyas listas estarían encabezadas por el candidato de cada familia política a presidir la Comisión, considerándola, igualmente, como una vía para incrementar la legitimidad democrática de la Unión y la cercanía de las instituciones a los ciudadanos europeos⁸⁸.

Sin embargo, la propuesta del Parlamento de noviembre de 2015 no encontró eco en el Consejo de la Unión Europea, por lo que no se implementó en aquel momento.

⁸⁴ En este sentido, véase la nota de prensa del Partido Popular Europeo, acceso el 20 de diciembre de 2018, <https://www.epp.eu/press-releases/manfred-weber-elected-as-epp-candidate-for-the-president-of-the-european-commission/>.

⁸⁵ Véase la nota de prensa del Partido Socialista Europeo, acceso el 20 de diciembre de 2018, <https://www.pes.eu/en/news-events/news/detail/Frans-Timmermans-launches-campaign-to-become-President-of-the-European-Commission-in-Lisbon/>.

⁸⁶ Sobre las implicaciones técnico-jurídicas de un tal sistema, véase: Susana del Río Villar, «Iniciativas institucionales a favor de una democracia europea sólida y participativa», *Real Instituto Elcano ARI* 44 (2018): 4-5.

⁸⁷ Reforma de la ley electoral de la Unión Europea, Resolución del Parlamento Europeo, de 11 de noviembre de 2015, sobre la reforma de la ley electoral de la Unión Europea (2015/2035(INL)).

⁸⁸ *Ibid.*, Considerandos B y E.

Pasado el tiempo, el Presidente de Francia, Emmanuel Macron hizo suya la idea de la circunscripción única europea, pasando a defenderla como parte de su apuesta europeísta, en particular en su discurso de *La Sorbonne* de 26 de septiembre de 2017⁸⁹.

Asimismo, el Presidente de la República Francesa, diciéndose preocupado por el creciente distanciamiento entre las élites que manejan las riendas de la Unión en el secreto oscuro de las brumas belgas y los ciudadanos europeos, apostaba por la puesta en marcha, en los Estados Miembros que lo desearan, durante seis meses antes de las elecciones de 2019, de convenciones democráticas populares en las que los ciudadanos pudieran discutir para identificar las prioridades, las preocupaciones, las ideas que deben alimentar la refundición del proyecto europeo en esta ocasión histórica brindada por la salida del Reino Unido de la Unión⁹⁰. Está por ver si esta iniciativa, inspirada en la Convención sobre el futuro de Europa que se desarrolló en el proceso de elaboración del fallido Tratado por el que se pretendía establecer una Constitución para Europa de 2004, se lleva a cabo o no en la realidad, o si sirve de embrión para futuras iniciativas similares.

Cogiendo el testigo de Macron, a principios de 2018, el Parlamento Europeo volvió a discutir de la implantación de una circunscripción única europea con motivo del debate sobre su composición, entre otras cosas a raíz de la salida del Reino Unido de la Unión prevista para marzo de 2019. Los ponentes designados a estos efectos consideraron, de nuevo, que este extremo debía resolverse en el marco de la reforma de la ley electoral europea, y que, tras la oportuna adopción de la base jurídica, se podría establecer una circunscripción electoral común y reservar una parte de los escaños del Parlamento para ese fin, de cara a futuras elecciones⁹¹. El informe de los ponentes fue bien acogido y las ideas se fueron abriendo camino en los pasillos parlamentarios hasta que, en virtud de la Resolución de 7 de febrero de 2018 sobre su propia composición⁹², el Parlamento Europeo consideró positiva la iniciativa de crear una circunscripción electoral común, pues

⁸⁹ «Initiative pour l'Europe – Discours d'Emmanuel Macron pour une Europe souveraine, unie, démocratique», acceso el 20 de diciembre de 2018, <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2018/01/09/initiative-pour-l-europe-discours-d-emmanuel-macron-pour-une-europe-souveraine-unie-democratique>.

⁹⁰ *Ibid.* Sobre las convenciones populares, véase: Del Río Villar, «Iniciativas institucionales ...»: 5-9.

⁹¹ Informe sobre la composición del Parlamento Europeo (2017/2054(INL)–2017/0900(NLE)) Comisión de Asuntos Constitucionales. Ponentes: Danuta Maria Hübner y Pedro Silva Pereira, de 26 de enero de 2018.

⁹² Resolución del Parlamento Europeo, de 7 de febrero de 2018, sobre la composición del Parlamento Europeo (2017/2054(INL) – 2017/0900(NLE)).

«[...]reforzará el carácter europeo de las elecciones y enviará un mensaje positivo para el futuro del proyecto europeo»⁹³. Sin embargo, la alta cámara rechazó la implantación de esta importante reforma para las próximas elecciones de 2019, estimando que para llevarla a cabo era necesario, con carácter previo, proceder a la modificación del Acta relativa a la elección de los diputados al Parlamento Europeo por sufragio universal directo, y que dicha modificación debería aprobarse como mínimo un año antes de las elecciones europeas, de conformidad con el Código de buenas prácticas en materia electoral de la Comisión de Venecia⁹⁴. Por este motivo, el Parlamento urgió al Consejo de la Unión Europea a que concluyera rápidamente la revisión del Acta relativa a la elección de los diputados al Parlamento Europeo por sufragio universal directo⁹⁵.

No obstante, como ya vimos anteriormente, tras el oportuno examen, el 7 de junio de 2018, el Consejo adoptó por unanimidad una propuesta de decisión sobre la reforma del Acta electoral, por la que reiteraba su negativa al establecimiento de una circunscripción común para todos los Estados de la Unión y a la fijación del sistema de *spitzenkandidaten*, iniciativas defendidas por el Parlamento⁹⁶.

IV. Conclusiones

La sombra de la acusación de falta de legitimidad democrática siempre ha sobrevolado sobre la maquinaria que hace funcionar hoy la UE y antes las Comunidades Europeas. Durante décadas se ha luchado contra esa acusación fomentando el modelo de la democracia representativa, bien velando por la representatividad de los ciudadanos por parte de los europarlamentarios, bien tratando de otorgar más poderes al Parlamento Europeo en el firmamento institucional de la UE. Pero esos intentos no han servido para lograr el objetivo de evitar el distanciamiento entre la política comunitaria y la ciudadanía, de tal manera que el cuestionamiento de la legitimidad democrática de la Unión ha ido tomando cuerpo en nuestras sociedades, imbuidas cada vez más por el valor absoluto de la democracia. De esta manera, desde hace unas décadas se ha tratado de impulsar la democracia participativa y,

⁹³ *Ibid.*, (12).

⁹⁴ *Ibid.*, (H).

⁹⁵ *Ibid.*, (11).

⁹⁶ Decisión, de 7 de junio de 2018, del Consejo de la Unión Europea por la que se modifica el Acta relativa a la elección de los diputados al Parlamento Europeo por sufragio universal directo, aneja a la Decisión 76/787/CECA, CEE, Euratom del Consejo de 20 de septiembre de 1976, *DO L* 178 de 16 de julio de 2018.

en general, la participación de los ciudadanos de una forma más directa en la vida política de la Unión.

Una de estas vías seguidas para fomentar la democracia participativa ha venido constituida por la nueva figura de la iniciativa ciudadana europea, abierta desde 2012, una vez que entró en vigor el Reglamento (UE) n.º 211/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo que implementó las disposiciones del Tratado de Lisboa en este sentido. Las grandes expectativas que generó entre los ciudadanos europeos la posibilidad de participar, aunque sea indirectamente, en el procedimiento de creación del Derecho de la Unión, desgraciadamente han sido decepcionadas, pues de 72 iniciativas presentadas hasta la fecha, solo 2 han sido escuchadas por la Comisión, y una de ellas de forma tenue. El Parlamento, a la luz de esos pobres resultados, pidió a la Comisión que preparase una reforma del Reglamento (UE) 211/2011 que facilite los trámites y aligere la carga de los promotores de las iniciativas ciudadanas, que está ya avanzada.

Otra vía que está tratándose de abrir para acercar los ciudadanos a la vida política de la Unión es la de hacer depender el nombramiento del Presidente de la Comisión Europea de los resultados de las elecciones al Parlamento Europeo, de forma que el Presidente de la Comisión resulte ser el/la cabeza de lista del partido más votado en las elecciones. Esta iniciativa, defendida denodadamente por el Parlamento, no ha sido acogida muy calurosamente ni por el Consejo Europeo ni por el Consejo, celosos de las tradicionales prerrogativas de los Estados Miembros y sus representantes a la hora de nombrar al Presidente de la Comisión. Aunque se utilizó en el proceso electoral de 2014 y parece que se vuelve a intentar utilizar en las de 2019, nada garantiza que se termine implantando definitivamente de forma sólida en la práctica. Por otro lado, su empleo solo sirvió para frenar un poco la sangría de la disminución de participación en cada elección al Parlamento Europeo, no para entusiasmar a los ciudadanos con las votaciones.

También se ha barajado la posibilidad de establecer una circunscripción común para toda la UE con objeto de hacer más «europeas» las elecciones al Parlamento Europeo, si bien esta propuesta del Parlamento, hecha suya en los últimos meses por el Presidente de la República Francesa Emmanuel Macron, tampoco ha tenido suerte, hasta el momento, en el seno del Consejo Europeo.

El Jefe de Estado francés ha lanzado, asimismo, la idea de implementar convenciones populares en cada uno de los Estados Miembros para que las reflexiones de los ciudadanos sobre los grandes dossiers de la integración europea sean elevadas a las instituciones de la UE y sean tenidas en cuenta. Por ahora, la idea no ha sido acogida aún por las instituciones europeas y veremos si lo llega a ser algún día.

En definitiva, los diversos intentos de favorecer la democracia participativa a los que hemos asistido, si bien han tenido ciertos resultados positivos, no han logrado cambiar la tendencia de la cristalización de una sensación de distanciamiento entre las élites políticas europeas y los ciudadanos. Pero lo grave del caso es que este problema sigue sin resolverse en un momento en el que la Unión se encuentra en una encrucijada tremenda, amenazada, por una parte, por las olas de populismo y nacionalismo que baten la fortaleza europea y, por otra parte, por las repercusiones negativas que la primera salida de un Estado Miembro, y nada menos que uno del peso del Reino Unido, puedan tener sobre la marcha de la integración europea.

A la hora de finalizar, en aras de la objetividad que debe regir las labores del investigador, habría que preguntarse por los límites, en todo caso, de la democracia participativa, a la luz del resultado y de las consecuencias del referéndum inglés por el que se cuestionó la continuidad del Reino Unido en el seno de la Unión. En mi opinión, pero este es un debate que queda abierto, es posible que la democracia participativa no sea la panacea de todos los males que afectan a la Unión, que por otro lado siempre ha tenido que navegar en aguas turbulentas, pero desde luego sí que puede ayudar de forma determinante a que los ciudadanos europeos se sientan partícipes de este proyecto —perenne utopía— de la integración europea.

Sobre el autor

El profesor Espaliú ha sido becario de investigación de Ministerio de Educación (1995-1998), profesor de la Universidad de Navarra (1998-2000), Letrado de la Corte Internacional de Justicia (2000-2006), investigador Ramón y Cajal en la Universidad de Córdoba (2007-2012) y profesor, vicedecano de la Facultad de Derecho y Director del Instituto Carlomagno de Estudios Europeos en la *Universitat Internacional de Catalunya* (2012-2018). En la actualidad, es profesor de Derecho Internacional Público y de la Unión Europea, así como Investigador Principal del Grupo de Seguridad, Gestión de Riesgos y Conflictos en la Universidad Nebrija de Madrid. Ha obtenido la acreditación de profesor titular de ANECA en 2011 y la acreditación de catedrático de la AQU en 2015. También cuenta con dos sexenios de investigación del CNAI y dos sexenios de investigación de AQU. En materia de ciudadanía europea, entre otros trabajos, ha publicado: A Reflection on the Participation of Individuals in the Creation of European Law through the European Citizens' Initiative and its Scope in International Law, *Cuadernos Europeos de Deusto*, N.º 54, 2016, pp. 181-202.

About the Author

Professor Espaliú got a scholarship from the Spanish Ministry of Education (1995-1998), he has been Lecturer in the University of Navarre (Spain) (1998-2000), Legal Officer of the International Court of Justice (2000-2006) and Ramón y Cajal Researcher in the University of Córdoba (Spain) (2007-2012), Professor, Vice-Dean of the Faculty of Law and Director of the Charlemagne Institute of European Studies at the International University of Catalonia (2012-2018). At present, he is Professor in Public International Law and European Union Law, as well as Principal Investigator of the Research Group about Security, Risks Management and Conflicts of Nebrija University, Madrid (Spain). He obtained the accreditation as Associate Professor (ANECA) in 2011 and as Full Professor (AQU) in 2015. Furthermore, he has been awarded two six-years research periods (CNAI) and two six-years research periods (AQU). Regarding European Citizenship, he has published, among others, the following articles: A Reflection on the Participation of Individuals in the Creation of European Law through the European Citizens' Initiative and its Scope in International Law, *Cuadernos Europeos de Deusto*, N.º 54, 2016, pp. 181-202.

Derechos de autor

Los derechos de autor (para la distribución, comunicación pública, reproducción e inclusión en bases de datos de indexación y repositorios institucionales) de esta publicación (*Cuadernos Europeos de Deusto, CED*) pertenecen a la editorial Universidad de Deusto. El acceso al contenido digital de cualquier número de *Cuadernos Europeos de Deusto* es gratuito inmediatamente después de su publicación. Los trabajos podrán leerse, descargarse, copiar y difundir en cualquier medio sin fines comerciales y según lo previsto por la ley; sin la previa autorización de la Editorial (Universidad de Deusto) o el autor. Así mismo, los trabajos editados en CED pueden ser publicados con posterioridad en otros medios o revistas, siempre que el autor indique con claridad y en la primera nota a pie de página que el trabajo se publicó por primera vez en CED, con indicación del número, año, páginas y DOI (si procede). Cualquier otro uso de su contenido en cualquier medio o formato, ahora conocido o desarrollado en el futuro, requiere el permiso previo por escrito del titular de los derechos de autor.

Copyright

Copyright (for distribution, public communication, reproduction and inclusion in indexation databases and institutional repositories) of this publication (*Cuadernos Europeos de Deusto, CED*) belongs to the publisher University of Deusto. Access to the digital content of any Issue of *Cuadernos Europeos de Deusto* is free upon its publication. The content can be read, downloaded, copied, and distributed freely in any medium only for non-commercial purposes and in accordance with any applicable copyright legislation, without prior permission from the copyright holder (University of Deusto) or the author. Thus, the content of CED can be subsequently published in other media or journals, as long as the author clearly indicates in the first footnote that the work was published in CED for the first time, indicating the Issue number, year, pages, and DOI (if applicable). Any other use of its content in any medium or format, now known or developed in the future, requires prior written permission of the copyright holder.