

UNIVERSIDAD DE VALENCIA.

FACULTAD DE DERECHO.

**MODULO JEAN MONNET CITIZENS' INTEGRATION INTO EUROPEAN
UNION DEMOCRACY-**

**CURSO INTEGRACION Y PARTICIPACIÓN DE LOS CIUDADANOS EN LA
DEMOCRACIA EUROPEA.**

MATERIALES DOCENTES.

Profesora Dra. María Jesús García García.

Profesora Titular de Derecho Administrativo.



GUÍA DOCENTE.

Profesora responsable.

María Jesús García García.

Despacho 3F12

Edificio Departamental Occidental.

Dirección de correo electrónico.

m.jesus.garcia@uv.es

Justificación del curso.

El presente curso y los materiales docentes que lo acompañan se enmarca en el ámbito del Módulo Jean Monnet, Citizens' integration into European Unión democracy concedido por la Comisión Europea en el marco del programa Erasmus+ , en su convocatoria de 2021.

Como parte de los compromisos asumidos al recibir el citado Módulo está el de crear y difundir los recursos necesarios para que los contenidos relacionados con los derechos de los ciudadanos europeos y su ejercicio en el marco de los derechos políticos de la democracia europea sean reales y efectivos. Con este propósito se han elaborado estos materiales que permiten un autoaprendizaje autónomo a través de 8 bloques temáticos que, de manera muy sintética y esquemática, trazan las líneas generales de la materia. Estos contenidos teóricos se complementan con materiales de autoevaluación de cada uno de los bloque temáticos diseñados para consolidar los conocimientos previos introducidos en cada uno de los bloques.

La difusión de estos contenidos se realiza online, a través de los repositorios de la Universidad de Valencia, así como a través de la página web del Módulo Jean Monnet Citizens' integration into European Unión democracy.

Bloques temáticos.

Unidad temática I. La democracia representativa imperfecta y el recurso a la democracia participativa en la Unión Europea.	4
Unidad temática II. La democracia participativa en el contexto de una legislación de segunda generación: la llamada legislación inteligente.....	7

Unidad temática III. La iniciativa ciudadana europea: un derecho a proponer sin eficacia práctica.....	11
A.- Consideraciones generales.	11
B.- La ciudadanía ante los retos de la integración por la vía de la iniciativa.	18
Unidad temática IV. Las consultas: un conjunto de buenas prácticas sin un régimen normativo.....	24
A.- Concepto, naturaleza jurídica y ámbito de aplicación.	24
B.- El régimen sustantivo de las consultas: un compromiso de buenas prácticas sin carácter vinculante.....	27
C.- Las entidades representativas de intereses como sujetos de las consultas: el peligro del legislador en la sombra.....	32
a) Asociaciones representativas y grupos de presión: el peligro de los intereses encubiertos.....	32
b) Los instrumentos para determinar las entidades representativas de intereses: el registro de transparencia.....	35
Unidad temática V. Sinergias entre participación ciudadana y legislación inteligente y su repercusión en el ordenamiento jurídico europeo.....	39
Ejercicios de autoevaluación.....	38
Bibliografía.....	46

CURSO INTEGRACION Y PARTICIPACIÓN DE LOS CIUDADANOS EN LA DEMOCRACIA EUROPEA.

MATERIALES DOCENTES.

Unidad temática I. La democracia representativa imperfecta y el recurso a la democracia participativa en la Unión Europea.

El recurso a la participación ciudadana para legitimar democráticamente las normas europeas ha de situarse en el contexto de una política regulatoria que aboga por racionalizar la elaboración de actos legislativos, considerando que no se trata de legislar más, sino mejor. Precisamente, la participación de los ciudadanos en los procesos de producción normativa es uno de los elementos que caracterizan esta “regulación de segunda generación”, dirigida a la producción de normas cuya aprobación ha sido planificada de antemano, que pretenden ser efectivas y eficaces al incidir sobre cuestiones que realmente necesitan de una regulación europea, que tratan de anticipar sus efectos sobre el sector sobre el que se proyectan, y que están sometidas a un continuo proceso de evaluación durante su vigencia para detectar aquellos contenidos que pueden ser mejorados o que han devenido obsoletos o excesivamente gravosos. El resultado es la llamada “legislación inteligente”, que hace uso de los mecanismos de la democracia participativa y los remodela y adapta a sus necesidades y objetivos, integrándolos en los procedimientos de elaboración de normas. En este trabajo se analizan los citados mecanismos, se valora su eficacia práctica y su repercusión en el ordenamiento jurídico, poniendo de manifiesto los problemas y carencias que impiden y dificultan su completa efectividad o los distraen del objetivo principal para el que fueron concebidos, al tiempo que se realizan propuestas dirigidas a reformular su tratamiento jurídico para adecuarlos a su finalidad primigenia.

La democracia representativa en el seno de la Unión Europea es imperfecta, pues se articula como una suma de representaciones democráticas de los ciudadanos de cada uno de los

estados miembros¹ y ello pesar del tenor literal del artículo 14.2 del Tratado de la Unión Europea. Así, esta forma de democracia se sustenta en la existencia de un pueblo o ciudadanía² titular de la soberanía, que constituye el cuerpo electoral. El hecho de que ahora, según los Tratados, los ciudadanos estén directamente representados en las instituciones europeas a través del Parlamento³ no implica la creación de un pueblo europeo soberano, sino solamente que los mecanismos de la democracia representativa se han “trasplantado” al ámbito europeo, con las lógicas limitaciones que derivan de la propia naturaleza de las cosas, creando un símil que desde un punto de vista formal se adapta a los presupuestos de la democracia representativa, pero que carece de algunos de sus más elementales presupuestos.

Sin entrar a analizar detenidamente los argumentos anteriores, cabe decir que la legitimidad que prestan los mecanismos de la democracia representativa es por tanto limitada y por esta razón es necesario complementar este sistema con otras opciones que implican el recurso a los mecanismos de la democracia participativa, a los que alude el artículo 11 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

La aplicación de la democracia participativa en el contexto de producción de normas europeas pretende "consensuar" las acciones de unas instituciones cuya existencia y origen ha sido mediatizado por la actuación de los estados y que por lo tanto están lejos de los ciudadanos en términos de legitimidad democrática⁴. Si dicha legitimidad se mide en términos de la relación entre gobernantes y gobernados y también en términos de eficacia de las decisiones adoptadas, es evidente que la participación ciudadana y los mecanismos de la democracia participativa permiten conectar, en cada supuesto concreto en que dicha

¹ Así, por ejemplo, BELLIDO BARRIONUEVO, M., (2014), quien opina que el déficit democrático no ha sido subsanado en la vertiente de la democracia representativa, señalando algunos de los aspectos a superar para la definitiva consolidación de la democracia representativa en la Unión Europea, entre ellos: la definitiva equiparación de las dos ramas del legislativo, la instauración de verdaderos partidos políticos europeos, el establecimiento de cauces de rendición de cuentas y mayor transparencia. También referente a los problemas del sistema democrático en el ámbito comunitario puede verse MEDINA ORTEGA, M., (2014).

² Sobre la idea y las implicaciones de la ciudadanía europea, nos parece imprescindible DIEZ PICAZO, L.M., (2001). Imprescindible en este contexto nos parece también MANGAS MARTÍN, A., (2016) y LIÑÁN NOGUERAS, D.J., (2013).

⁴ Sobre esta cuestión puede verse ASTOLA MADARIAGA, J. (2005). Igualmente, ARREGUI, J., (2012).

participación opera, a los ciudadanos con sus gobernantes, siendo al mismo tiempo un factor más con incidencia en el acierto, oportunidad y en definitiva eficacia de las normas que se adopten.

A través de los instrumentos de la democracia participativa se incrementa la naturaleza democrática de la Unión y se institucionaliza la participación ciudadana en los procesos normativos⁵. La Unión Europea se dota así de un sistema de legitimación democrática propio y específico al disponer de mecanismos únicos e independientes de los previstos en cada uno de los sistemas constitucionales de los estados miembros. Estos mecanismos ayudan a crear una esfera pública común, que puede ser un elemento más en el proceso de cohesión y sentimiento de pertenencia a una comunidad capaz de catalizar el proceso de integración política. Es cierto que dicho sentimiento de identidad común está muy alejado de la realidad, máxime tras la crisis económica y las decisiones adoptadas por la Unión Europea, que han acentuado su impopularidad. Sin embargo, desde un punto de vista teórico, no cabe duda que la institucionalización de los mecanismos de la democracia participativa europea es una forma de coadyuvar a los ciudadanos en el proceso de integración. Otra cosa es la valoración de la eficacia práctica de dichos mecanismos, y si de verdad atribuyen a los ciudadanos una verdadera capacidad para intervenir en los resultados legislativos, cuestiones que analizaremos al hacer referencia a cada uno de estos instrumentos.

En todo caso, incrementar la influencia y la participación de los ciudadanos en el proceso normativo no tiene por finalidad reemplazar los mecanismos de la democracia representativa⁶, sino simplemente responder a las demandas de una mayor apertura y transparencia⁷ de las actuaciones públicas en un sistema democrático que está en proceso de

⁵ ASTOLA MADARIAGA, J., (2005), p. 230 y ss.

⁶ SUBIRATS, J.,(2001).

⁷ El principio de transparencia pone de manifiesto la vigencia actual de las ideas propuestas por BOBBIO, N., (1980).

evolución y en concordancia con las indicaciones proporcionadas por el Libro Blanco sobre la Gobernanza Europea⁸.

Unidad temática II. La democracia participativa en el contexto de una legislación de segunda generación: la llamada legislación inteligente.

El recurso a la participación ciudadana para legitimar democráticamente las normas europeas ha de situarse en el contexto de una política regulatoria que busca racionalizar el ordenamiento jurídico estableciendo procedimientos que permitan concluir el carácter inexcusable de la norma, las necesidades y objetivos que va a atender y que articule al mismo tiempo cauces formales para integrar el interés público y los distintos intereses convergentes, generalmente económicos, en sus preceptos. El resultado es la llamada “legislación inteligente”, término que ha adoptado la legislación española⁹ y que proviene de la traducción literal de la expresión “smart regulation”, surgida en el ámbito de ciertos organismos internacionales con proyección económica, como la OCDE¹⁰ y la Unión Europea¹¹. Desde el punto de vista de esta tendencia regulatoria, el ejercicio de la potestad normativa es una suerte de último recurso, de manera que antes de aprobar una nueva norma la necesidad de la misma debe ser contrastada y resultar inapelable. El objetivo es producir “legislación de calidad”, es decir legislación eficiente, eficaz y proporcionada que no resulte excesivamente gravosa

⁸ Un estudio en extenso de este documento y sus implicaciones puede verse en BAR CEDON, A., (2001). Igualmente, PAREJO ALFONSO, L., (2004).

⁹ La Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas se hace eco en su exposición de motivos de estos presupuestos, que habían sido ya avanzados en normas con un importante componente económico, tales como la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado, la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio y la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de economía sostenible.

¹⁰ OECD guiding principles for regulatory quality and performance; Recommendation of the Council on regulatory policy and governance (2012); Promoting inclusive growth through better regulation: The role of regulatory impact assessment (2016); Regulatory Policy Outlook (2015).

¹¹ Así, entre otros documentos, y siempre sin ánimo exhaustivo, pueden señalarse el Acuerdo institucional sobre Better Law Making de 2003, sustituido posteriormente por el Acuerdo interinstitucional entre el Parlamento europeo, el Consejo y la Comisión sobre la mejora de la legislación, de 2016; la Comunicación de la Comisión “Actualizar y simplificar el acervo comunitario”, de 2003; la Comunicación “Legislar mejor para potenciar el crecimiento y el empleo en la UE”, de 2005; la Comunicación “Una Europa de los resultados. La aplicación del Derecho comunitario”, de 2007; la Comunicación, “Normativa inteligente”, de 2010; la Comunicación “Adecuación de la normativa de la Unión Europea”, de 2012; la Comunicación “Normativa inteligente. Responder a las necesidades de las PYMES”, de 2013.

para sus destinatarios, especialmente para aquellos que ostentan intereses económicos. La idea es que la legislación que se adopte sea capaz de favorecer el crecimiento y fomentar el desarrollo sin interferir con los agentes económicos¹².

El concepto de legislación inteligente refiere, por consiguiente, a un tipo de norma “pensada” (no improvisada), tanto en lo que se refiere a su contenido sustantivo, como a la anticipación de sus posibles efectos y que además establece mecanismos para ser evaluada y valorada a lo largo de toda su vigencia. En definitiva, el término “legislación inteligente” promueve la creación controlada de normativa “de calidad” en un contexto de hiperregulación normativa¹³.

La calidad de la norma viene determinada por el objetivo último de dicha regulación, esto es, adoptar legislación que sea lo más eficiente y eficaz¹⁴ posible para la implementación de las políticas de la Unión, que sea sencilla y clara, evite un exceso de regulación y de cargas administrativas para los ciudadanos, las administraciones y las empresas (especialmente las pequeñas y medianas empresas) y esté concebida para facilitar su transposición y su aplicación y para fortalecer la competitividad y la sostenibilidad de la economía de la Unión¹⁵. El concepto de legislación inteligente tiene pues un trasfondo económico¹⁶, que pretende racionalizar la adopción de nuevas normas y defiende la idea de que no se trata de regular más, sino de hacerlo de la manera más efectiva, considerando la importancia de mantener un entorno económico atractivo y flexible para el sector privado.

¹² GUILLEM CARRAU, J., (2015), p. 204.

¹³ Hoy en día, son más ciertas que nunca las afirmaciones de GARCÍA DE ENTERRÍA, E., (1999) sobre justicia y seguridad en un mundo de leyes desbocadas.

¹⁴ La distinción entre eficiencia y eficacia de la norma en el contexto de la “legislación inteligente” puede verse en XANTHAKI, H., (2013). Así, la eficiencia de la norma está relacionada con el cumplimiento de ciertos requisitos tales como claridad, precisión y falta de ambigüedad.

¹⁶ Considerando segundo del Acuerdo interinstitucional entre el Parlamento europeo, el Consejo de la Unión Europea y la Comisión europea sobre la mejora de la legislación, de 13 de abril de 2016.

Con esta pretensión de depurar la técnica legislativa¹⁷ y de asegurar su calidad sustantiva¹⁸, los procedimientos de producción normativa se caracterizan por el incremento de la participación de los ciudadanos, recabando su opinión desde los primeros estadios de producción de la norma, e incluso con anterioridad a la existencia de la propuesta normativa (consulta previa), de forma que las instituciones puedan conocer de antemano los problemas que se pretenden abordar, así como las posibles soluciones alternativas, normativas o no, que puedan plantearse para acometer los objetivos previstos. Y esa participación se prolonga posteriormente, una vez que la norma ha entrado en vigor.

Las instituciones europeas han acometido la labor de mejorar la legislación y racionalizar el sistema de producción de normas tratando de reconducir el sistema jurídico europeo hacia un contexto normativo más eficiente¹⁹. En efecto, frente a una situación de hiperregulación y de leyes coyunturales, se plantea la necesidad de alumbrar normas de mejor calidad, que respondan a problemas estructurales, con afán de perdurar, dotadas de mecanismos para evaluar su efectividad y vigencia y sometidas a una correcta técnica legislativa²⁰. Sólo a través de esta fórmula es posible parar el progresivo proceso de deterioro de los ordenamientos jurídicos actuales²¹ y la devaluación de sus leyes.

Desde luego, la reacción europea a la “legislación sobre la marcha” es consciente de que el problema no sólo subyace en la inadecuación de las normas, lo que obliga a parchear constantemente el ordenamiento jurídico, aprobando nuevos preceptos que remedien problemas que pasaron desapercibidos por la regulación inmediatamente anterior. El problema de esta verborrea legislativa es también la falta de conocimiento de las normas, su difícil entendimiento y en definitiva el agotamiento y desencanto de la ciudadanía ante leyes

¹⁷ Para una aproximación a los aspectos comprendidos en el concepto de técnica legislativa puede verse SEGOVIA MARCO, A., (2015), “La técnica legislativa en la elaboración de anteproyectos de leyes”, p. 15 y ss.

¹⁸ Sobre el concepto y los parámetros de calidad de las normas puede verse MONTORO CHINER, M.J., (1989). Véase igualmente, GARCIA ESCUDERO, P., (2010). Una valoración de los resultados de la aplicación de esta legislación puede verse también en BALDWIN, R., (2005).

¹⁹ Del deterioro del ordenamiento jurídico vigente da cuenta MONTORO CHINER, M.J., (2004), p. 45.

²¹ SEGOVIA MARCO A., (2015), p. 37.

incompresibles que están fuera de su alcance y cuya integración en el sistema jurídico está lejos de ser clara incluso para los eruditos del derecho. Estos excesos legislativos hacen confuso y difícil de entender el sistema normativo y crean inseguridad jurídica. El problema en definitiva es la deslegitimación²² del sistema jurídico al que esta situación predispone, y en definitiva de los gobernantes e instituciones que las producen, lo que, en el caso de la Unión Europea, erosiona todavía más su maltrecha legitimidad democrática. La constatación de estas carencias y el remedio articulado para ello ha partido, sin embargo de consideraciones fundamentalmente económicas, ateniéndose al lastre económico que una regulación poco eficiente supone para la realización de actividades empresariales y el adecuado funcionamiento del mercado interior²³.

Esta perspectiva, excesivamente pragmática, pero propia de un sistema legislativo que se caracteriza por los objetivos económicos que definen su actividad y justifican su existencia soslaya, sin embargo, en sus planteamientos un elemento imprescindible en cualquier sistema democrático actual: la necesidad de participación ciudadana que legitime las leyes y las libere de la perspectiva unilateral que tradicionalmente ha alumbrado el nacimiento de las nuevas normas en los sistemas políticos. Y digo soslaya porque aunque la participación ciudadana es uno de los requisitos y elementos que definen las pretensiones de esta legislación de segunda generación, lo cierto es que dicha participación no se considera como un fin en sí mismo, sino como un medio o instrumento para conseguir un resultado orientado a un objetivo fundamentalmente económico; esto es, un ordenamiento jurídico que preste soporte y no lastre las expectativas de los operadores económicos²⁴. Las consideraciones económicas preceden a las consideraciones políticas y democráticas, y aunque es innegable que el sistema democrático de la Unión se beneficia de los resultados, también lo es que el catalizador no

²² Sobre esta cuestión puede verse SANTAMARIA PASTOR, J.A., (2004), p. 95.

²³ En este sentido, SEGOVIA MARCO, A., (2009), p. 334.

²⁴ Buena prueba de ello es el análisis económico del derecho, que incluye el uso de la metodología y los conceptos propios de la ciencia económica para predecir el efecto de las normas jurídicas para determinar qué leyes y disposiciones jurídicas son económicamente eficientes y predecir si deberían ser adoptadas. ALONSO TIMOM, A.J., (2016), p. 101.

es tanto la consolidación de la democracia participativa, como los objetivos de corte económico que la potencian.

Las normas desarrolladas bajo los presupuestos de la legislación inteligente se presume que gozan de la aceptación y el respaldo de los ciudadanos, pues han sido elaboradas con su participación para dotarlas de la máxima eficacia. Pero, además, la aceptación de la norma por el ciudadano sobre la base de su eficacia es, en definitiva, también la legitimidad de la norma. Y esa legitimidad prolonga su radio de acción a las propias instituciones. Ello es especialmente importante en el caso de la Comisión, que sólo goza de legitimidad derivada o indirecta, a diferencia del Parlamento, cuya legitimidad proviene de la forma de elección de sus miembros²⁵.

Subyacente a estas afirmaciones se encuentra la idea de que el concepto de interés público apreciado por las instituciones ya no es suficiente para legitimar las normas. Las normas se legitiman por la participación de aquellos afectados por las mismas, que contribuyen a lo largo del proceso de elaboración a definir sus propios intereses y a asegurar su presencia y plasmación en el resultado normativo. Se produce por tanto una redefinición de los intereses jurídicos presentes en las normas, y en su conformación intervienen no sólo los poderes públicos, sino también agentes externos, dado que el interés general apreciado unilateralmente por las instituciones públicas ha dejado de ser por sí solo elemento legitimador de las mismas.

Unidad temática III. La iniciativa ciudadana europea: un derecho a proponer sin eficacia práctica.

A.- Consideraciones generales.

Iniciativas ciudadanas y consultas públicas son mecanismos de la democracia participativa. Ambos remiten a la participación y colaboración de los ciudadanos en la producción normativa, bien por iniciativa propia (en el primer caso), o tras un llamamiento de las

²⁵ Como señala MOLINA MOLINA, J., (2010), p. 86: “*en las democracias no sólo importa legitimar al gobierno, sino también lo que hace y lo que produce...*”.

instituciones europeas en el caso de las consultas. Ahora bien, mientras que la iniciativa ciudadana ha sido regulada expresamente, las consultas públicas no son objeto de un tratamiento jurídico detallado, quedando reguladas genéricamente por los preceptos que reconocen el derecho de todo ciudadano a participar en la vida democrática de la Unión. Es curioso hacer notar como los Tratados han preferido destacar la figura de la iniciativa ciudadana, mucho más pomposa y llamativa, aunque de eficacia real muy limitada, y dejar en segundo plano las consultas públicas, a pesar de que dicho mecanismo forma parte de la tradición jurídica de la mayoría de los estados, entre ellos España, que lo reconocen incluso a nivel constitucional en alguna de sus variantes, como es el caso de la audiencia pública²⁶.

Las iniciativas surgen espontáneamente de las necesidades normativas apreciadas por un grupo de ciudadanos que han de ser secundados por un millón de firmantes,²⁷ como mínimo. De este modo, la iniciativa abre el procedimiento de elaboración de normas a los ciudadanos desde los primeros estadios, de modo muy similar a como lo hacen las consultas públicas en esta misma fase del procedimiento, con la diferencia de que la iniciativa proviene de los ciudadanos originariamente y no de un llamamiento efectuado por la Comisión. Ambos son instrumentos de participación en las funciones públicas normativas que se legitiman en la búsqueda de decisiones adecuadas a las demandas de la ciudadanía y en la mejora de la legislación a través de la participación ciudadana²⁸. Pero a diferencia de las consultas, la iniciativa ciudadana se adelanta a las actuaciones de los poderes públicos, expresando las aspiraciones de un número cualificado de ciudadanos acerca de la necesidad de una norma²⁹.

²⁶ Así, el artículo 105 a) de la Constitución española.

²⁷ En este sentido, puede verse BOUZA GARCÍA, L., (2010), p. 24, quien pone de manifiesto la virtualidad de la iniciativa ciudadana en el contexto de los instrumentos de la democracia participativa capaces de producir efectos significativos en el proceso de producción normativa.

²⁸ La propuesta de Reglamento del Parlamento europeo y del Consejo sobre la iniciativa ciudadana europea, COM (2017) 482 final, supone que por primera vez un texto legislativo se hace eco de esta perspectiva, que como hemos destacado en nuestros planteamientos, está implícita en la esencia misma de la iniciativa ciudadana.

La iniciativa ciudadana permite a un millón de ciudadanos europeos que residan al menos en siete países miembros dirigirse a la Comisión e “incitarla” a presentar una propuesta normativa en materias en que dicha institución ha sido dotada de competencias para ejercer la iniciativa legislativa con el fin de adoptar actos jurídicos de implementación de los Tratados. Es un cauce de participación ciudadana directa reconocido por los Tratados y desarrollado por las normas comunitarias³⁰ y un instrumento de la democracia participativa³¹ que pretende dar a los ciudadanos la oportunidad de intervenir directamente en el proceso de producción de normas desde sus comienzos³².

Las iniciativas se adelantan a las instancias europeas, al implicar una actuación ciudadana que precede a la de los poderes públicos, al instar a la Comisión a la puesta en marcha del procedimiento normativo. Las iniciativas son por tanto un buen indicador de las demandas de los ciudadanos y, caso de prosperar, dotan al proceso legislativo de una mayor legitimidad democrática desde sus orígenes³³.

Su ejercicio se sustancia formalmente en un procedimiento dividido en dos fases. Una primera dirigida a determinar si la propuesta (de iniciativa) cumple con ciertos requisitos formales y materiales y puede ser registrada, lo que supone una primera toma en consideración de la misma por parte de la Comisión, y una segunda fase dirigida a reunir el

³⁰ Su régimen jurídico se encuentra en los artículos 11, apartado 4, del Tratado de la Unión Europea, en el artículo 24, párrafo primero, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, en el Reglamento 2019/788/UE del Parlamento europeo y del Consejo de 17 de abril de 2019 sobre la iniciativa ciudadana europea, que sustituye al anterior Reglamento 211/2011, de 16 de febrero, también sobre iniciativa ciudadana, y artículo 197 bis del Reglamento del Parlamento.

³¹ Distintas sentencias del Tribunal de Justicia de la Unión Europea han puesto de manifiesto que la iniciativa ciudadana europea es un mecanismo para incrementar la participación democrática de los ciudadanos en la Unión Europea. Así por ejemplo la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 19 de abril de 2016. Igualmente, en la Sentencia del Tribunal General de 10 de mayo de 2017.

³² Sobre este mecanismo de la democracia participativa pueden verse entre otros ESPALIÚ BERDUD, C., (2016); URIARTE SANCHEZ, C., (2015); BAEZ LECHUGA, I., (2015); BILBAO UBILLOS, J.M., (2014); BURGUERA AMEAVE, L., (2014); ESPALIÚ BERDUD, C., (2016); FERNANDEZ LE GAL, A., (2018); BILBAO, J.M., y VINTRÓ, J., (2011).

³³ Podemos recordar aquí que la Comisión no goza de legitimidad democrática directa, por lo que sus actuaciones se legitiman principalmente por la eficacia de sus iniciativas y por el respaldo con el que cuentan por parte de los ciudadanos.

número de firmas necesario para que tal iniciativa pueda ser presentada y examinada por la Comisión. Reunir el número de firmas y cumplir el resto de los requisitos formales es una tarea difícil, por eso es conveniente comprobar previamente si la propuesta de iniciativa se adecúa a las competencias de la Comisión para proceder a su registro e iniciar el proceso de recogida de apoyos. Un examen posterior de la iniciativa se llevará a cabo una vez que los requisitos relativos a las firmas y declaraciones de apoyo hayan sido satisfechos³⁴.

Como decimos, en la primera fase del procedimiento, la decisión de proceder o no al registro de la iniciativa está circunscrita al cumplimiento de los requisitos mencionados, sobre cuya concurrencia cabe un auténtico control judicial. La Comisión realiza un control reglado de admisibilidad, basado en criterios legales y no de oportunidad³⁵. La admisibilidad de la iniciativa a través de su registro solo puede rechazarse por motivos jurídicos, en ningún caso por consideraciones políticas y el registro se configura como un acto de trámite de carácter reglado, dirigido a verificar que la iniciativa ciudadana se ajusta a los requerimientos legalmente previstos para su ejercicio.

Sin embargo, la Comisión ha aplicado en ocasiones criterios muy estrictos para determinar cuándo una iniciativa ha de ser o no objeto de registro, exigiendo que sean las partes las que invoquen el fundamento jurídico que atribuye competencia a la Comisión y legitima la iniciativa, en lugar de flexibilizar los presupuestos, admitiendo fundamentaciones jurídicas no alegadas por las partes. Desde estas premisas, su ejercicio presupone conocimientos jurídicos para determinar la base legal que fundamenta la iniciativa y la sitúa dentro del ámbito de competencias de la Comisión. Si como exige la legislación aplicable, la Comisión tiene el deber de proporcionar asistencia y asesoramiento a los organizadores, particularmente en lo que respecta a los criterios de registro, es obvio que la Comisión está

³⁴ Así resulta de la Sentencia del Tribunal General de 10 de mayo de 2016, asunto T-529/13.

³⁵ Dichos requisitos se sustancian en el artículo 6 del Reglamento 788/2019/UE, siendo éstos de carácter material (el asunto sometido a la consideración de la Comisión no ha de estar manifiestamente fuera del ámbito de competencias de la Comisión, no ha de ser contrario a los valores del artículo 2 del TFUE, ni la propuesta ha de ser abusiva, frívola o temeraria) y de carácter formal (el número de miembros del comité de ciudadanos y los países en los que residen). La propuesta se envía a los servicios jurídicos de la Comisión para que decidan, con criterios puramente jurídicos y no políticos si es o no aceptable.

incumpliendo sus obligaciones para con los promotores, al menos en aquellos caso en que la desestimación del registro se justifica en el defecto de la iniciativa presentada, que no invocó las bases jurídicas apropiadas, lo que, además vulnera el principio de buena administración. Como novedad introducida por el nuevo Reglamento 788/2019, cabe señalar que en caso de que la Comisión considere que una determinada propuesta ciudadana no cumple con los requisitos para su registro, por estar fuera de las atribuciones de la Comisión para proponer al Parlamento actos legislativos, ésta (la Comisión) deberá primero informar al comité de ciudadanos o grupo organizador, para que subsane, si lo desea la solicitud inicial, según se desprende del artículo 6.3 del citado Reglamento, tal y como hemos puesto de manifiesto anteriormente.

Superada la fase de registro, la propuesta presentada a la Comisión se considera simplemente una invitación o sugerencia que los ciudadanos hacen a esta institución para que "valore" la posibilidad de ejercer su iniciativa legislativa. Como vemos, si la iniciativa es formal y legalmente admisible, la Comisión tiene la obligación de registrarla y tomarla en consideración, pero no la obligación de someterla a los órganos legislativos de la Unión Europea, ya que razones de mera oportunidad o conveniencia política son suficientes para no dar subsiguiente trámite a la misma³⁶. La discrecionalidad política de la Comisión para decidir si da soporte a una propuesta normativa es amplísima, y la falta de criterios reglados en esta fase procedimental hace que el derecho de iniciativa quede reducido a su mínima expresión. Incluso si la propuesta es aceptada³⁷ tras su registro, no existe una obligación de someterla a las instituciones con capacidad legislativa de la Unión europea para que se inicie el procedimiento legislativo³⁸, de forma que la decisión de la Comisión puede simplemente

³⁶ En efecto, de acuerdo con el artículo 15 del Reglamento 788/2019 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de febrero de 2011, la Comisión puede decidir a través de una comunicación que no dará ulterior tramitación a una iniciativa que ha sido exitosamente presentada, con muy limitadas opciones para presentar recurso contra dicha decisión³⁶, como hemos señalado.

³⁷ Lo que supone que está dentro del ámbito competencial de la Unión y se han seguido los requisitos procedimentales y de forma exigidos por la legislación europea.

³⁸ De esta manera, puede decirse que el mecanismo de la iniciativa ciudadana europea se traduce en el derecho a que la iniciativa sea registrada si se cumplen los requisitos legales establecidos para ello y a la obtención de una respuesta motivada por parte de la Comisión sobre la iniciativa planteada, debiendo por tanto la Comisión de forma fundada, determinar si tramita la iniciativa ciudadana como iniciativa legislativa o no. El carácter discrecional de la decisión última de la Comisión y la ausencia de parámetros legales, formales, o

traducirse en una declaración de buenas intenciones, en un compromiso de futuro de adoptar medidas que no tienen por qué ser de carácter legislativo, ni implicar la presentación de una propuesta legislativa. Así, a pesar de la capacidad reconocida a un número determinado de ciudadanos de “espolpear” a la Comisión, ésta conserva intacta su potestad de iniciativa³⁹, de forma que, motivadamente, puede decidir no someter la propuesta ciudadana al Parlamento, detallando las razones por las que declina su invitación. En definitiva, la iniciativa ciudadana se traduce meramente en un derecho a proponer⁴⁰ y su naturaleza jurídica está muy lejos de la democracia directa que su nomenclatura sugiere a primera vista.

Configurada así, la iniciativa ciudadana está prácticamente desprovista de contenido, concretándose exclusivamente en el derecho de los promotores de la misma a su registro si cumple con los requisitos legales y a que la propuesta normativa sea estudiada por la Comisión, se dé audiencia a sus promotores y se les dé una respuesta sobre las medidas a adoptar, o las razones para no hacerlo, en su caso. Más allá de lo anterior, la iniciativa queda prácticamente desvirtuada como derecho subjetivo en la medida en que su ulterior tramitación queda sujeta a una decisión de carácter político por parte de la Comisión.

Por otra parte, y en última instancia, son el Parlamento y el Consejo de la Unión Europea quienes adoptan la legislación, modificando las propuestas de la Comisión cuando lo consideran necesario, de forma que no existe ninguna garantía de que lo que proponen los ciudadanos y, en su caso, asume la Comisión como iniciativa propia⁴¹, vaya a convertirse en ley. Las instituciones legislativas tienen capacidad para introducir modificaciones en la propuesta inicial, que aun suponiendo que sea exitosa, cosa que ha ocurrido en contadas ocasiones, puede dar lugar a una manifestación normativa completamente diferente a la que los organizadores y los ciudadanos tenían en mente. De esta manera, los ciudadanos están

procedimentales nos llevan a configurar tal derecho casi como un derecho de petición, caracterizado por su carácter genérico, residual y graciable más allá del registro de la iniciativa por parte de la Comisión en los primeros estadios de su planteamiento.

³⁹ Así por ejemplo lo reconoce el Tribunal General, en su sentencia de 10 de mayo de 2017.

⁴¹ Quien también puede variar la propuesta normativa respecto de la solicitud de los interesados.

lejos de ostentar una capacidad real para influir en la creación del derecho europeo a través del mecanismo de la iniciativa ciudadana⁴².

La experiencia misma muestra que la incidencia de dichas propuestas en el ordenamiento jurídico de la Unión dista mucho de ser relevante. La eficacia y los resultados de este mecanismo han sido muy limitados, si tenemos en cuenta los requisitos formales exigidos y la dificultad para recabar las declaraciones de apoyo necesarias. En efecto, sólo cuatro propuestas de iniciativa ciudadana han sido registradas y han reunido el número suficiente de apoyos como para ser presentadas a la Comisión⁴³, y solamente en un caso la Comisión se ha comprometido a ejercer la iniciativa legislativa⁴⁴.

La primera reflexión que suscitan las argumentaciones anteriores es la falta de eficacia práctica de la iniciativa ciudadana europea. Si como parece ser, su finalidad es la de permitir que los ciudadanos puedan tener un papel activo en la elaboración de las normas europeas, los resultados resultan descorazonadores, ya que evidencian que no existe un impacto real de este mecanismo en la legislación europea. En parte, ello es debido a las decisiones seguidas hasta ahora por la Comisión europea, que ha inadmitido un buen número de iniciativas, al denegar su registro. Es cierto que los criterios que determinan la admisibilidad o denegación del registro son de carácter reglado, y que la Comisión no realiza sino un control de legalidad antes de decidir sobre la admisión o no de la iniciativa. Sin embargo, también es cierto que, aun reconociendo la ausencia de discrecionalidad en esta decisión, ciertos requisitos son susceptibles de una cierta interpretación, por tratarse de conceptos jurídicos indeterminados. Tanto la Comisión, como el Tribunal de Justicia de la Unión Europea⁴⁵ han tenido y tienen

⁴³ “El derecho al agua y al saneamiento como derecho humano. El agua no es un bien comercial, sino un bien público”; “Uno de nosotros”, en la que se solicitan modificaciones legislativas con el objeto de poner fin a la financiación comunitaria de actividades que supongan la destrucción de embriones humanos; “Stop Vivisección”, que solicita la derogación de la Directiva 2010/63/UE y la adopción de un nuevo marco legislativo que suprimiera totalmente los experimentos con animales para 2020 y “Prohibición del glifosato y protección de las personas y del medio ambiente frente a los pesticidas tóxicos”.

⁴⁴ “Prohibición del glifosato y protección de las personas y del medio ambiente frente a los pesticidas tóxicos”, aunque a fecha de hoy la aceptación de la iniciativa por parte de la Comisión todavía no se ha concretado, que sepamos, en medida legislativa alguna.

⁴⁵ Cabe en este sentido citar la reciente sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, de 7 de marzo de 2019, que realiza una interpretación del Reglamento 211/2011 de la Unión Europea sobre iniciativa

una gran responsabilidad en el resultado alcanzado por la iniciativa europea, ya que su éxito o fracaso estará en función de la interpretación más o menos estricta de los criterios aplicados en el examen y evaluación de las propuestas presentadas para su registro. De hecho, las oscilaciones en su admisibilidad ponen de relieve como una interpretación menos restrictiva por parte de la Comisión ha influido considerablemente en su repunte⁴⁶.

Dada por tanto su escasa repercusión en la formulación de normas europeas, la relevancia de su análisis puede ser interesante para entender las razones que mueven a los ciudadanos a promover este mecanismo, para clarificar la perspectiva de la ciudadanía ante el propio devenir de la integración europea y sus problemas más acuciantes, así como un indicador de la popularidad de la Unión Europea entre los ciudadanos, dado el número de firmas requerido para promoverlas. Así lo demuestran algunas de las iniciativas presentadas en los últimos años, centradas básicamente en los retos a los que la Unión Europea está haciendo frente últimamente.

B.- La ciudadanía ante los retos de la integración por la vía de la iniciativa.

Empecemos por hablar del Brexit y sus consecuencias, sobre todo desde el punto de vista de la ciudadanía. En este contexto podemos hablar de hasta cuatro iniciativas planteadas en torno a la retirada unilateral del Reino Unido. Al promover estas iniciativas los ciudadanos han tratado de generar un debate público dirigido a revertir el proceso o a atenuar sus consecuencias. Es demasiado pronto para hacer balance del apoyo que han recibido estas

ciudadana europea (Reglamento anterior al actual Reglamento 788/2019) favorable a los demandantes y al registro de las iniciativas presentadas al considerar que cuando la Comisión recibe una solicitud de registro de una propuesta de iniciativa ciudadana, no le corresponde en ese momento comprobar si se aporta la prueba de todos los elementos de hecho invocados, ni si la motivación que subyace a la propuesta es suficiente. En opinión del Tribunal, la Comisión debe limitarse a examinar si desde un punto de vista objetivo las propuestas planteadas podrían adoptarse sobre la base de los Tratados.

⁴⁶ A partir del asunto “Minority SafePack”, la Comisión optó por admitir el registro parcial de las iniciativas, a pesar de que esta opción no aparecía contemplada en el anterior Reglamento sobre la iniciativa ciudadana europea. De hecho, prácticamente todas las propuestas registradas lo son parcialmente, lo que ha llevado consigo un mayor número de iniciativas admitidas. Como culminación de esta tendencia, hay que recordar que el Reglamento 788/2019, admite el registro parcial de las iniciativas, así como la subsanación de aquellas iniciativas que la Comisión considere que se refieren a materias que no entran en el ámbito de sus atribuciones para presentar propuestas legislativas.

iniciativas, puesto que algunas de ellas, tras haber sido registradas, permanecen todavía en fase de recogida de firmas. Así ocurre con las iniciativas “Mantenimiento de la ciudadanía europea” y “Ciudadanía de la UE para los europeos ius solis ius sanguinis”. En ambos casos las iniciativas se dirigen a proponer actos legislativos que permiten mantener los derechos de los ciudadanos incluso en el caso de retirada de la Unión. En otros casos, el registro ha sido rechazado por la Comisión por falta de bases jurídicas para proponer legislación sobre su objeto. Es el caso de la iniciativa “Stop Brexit”⁴⁷ y “British Friends- stay with us”⁴⁸. La Comisión consideró en ambos casos que no existía fundamentación jurídica alguna que permitiera a la UE adoptar un acto legislativo de aplicación de los Tratados con esta finalidad⁴⁹.

La última de las iniciativas registradas en relación con esta temática es “Ciudadanía Permanente de la Unión Europea”, registrada por Decisión de la Comisión de 18 de julio de 2018 C (2018) 4557 final. Su fundamentación jurídica se sustenta en el hecho de que los nacionales de terceros países que residan legalmente en un estado miembro de la Unión Europea ostentan ciertos derechos tales como la libertad de movimiento o de residencia, de forma que los ciudadanos que ya hayan hecho uso de estos derechos con carácter previo a la retirada de un estado de la Unión Europea pueden seguir manteniéndolos, aunque ello excluya el ejercicio de otros derechos de corte político tales como los de sufragio activo o pasivo.

La cuestión de los nacionalismos ha entrado también en el debate público por vía de la presentación de alguna iniciativa planteada en relación con la permanencia en la Unión Europea de un territorio en el supuesto de su escisión o independencia de un estado miembro.

⁴⁷ La iniciativa “Stop Brexit” tenía por objeto la permanencia de Reino Unido en la Unión Europea sobre la base de las consecuencias negativas que la retirada unilateral tendría para el país y su sociedad, dando lugar a la escisión de la población en torno a este asunto.

⁴⁸ Esta iniciativa considera que el referéndum celebrado en 2016 no tenía carácter vinculante, sino que tenía por objeto recabar la opinión de la ciudadanía previa a la decisión del Parlamento. Sobre esta base, el objeto de la iniciativa es crear una plataforma que permita a todos los ciudadanos europeos tomar parte en el proceso y expresar sus opiniones sobre el asunto, y al mismo tiempo, permitir que los ciudadanos británicos, especialmente aquellos que no pudieron participar en el referéndum por tener sus residencias en otro país de la UE puedan, con su participación, pronunciarse sobre el asunto.

Es el caso de la iniciativa “Fortalecimiento de la participación ciudadana en la toma de decisiones sobre la soberanía colectiva”, cuyo registro fue denegado sobre la base de ausencia de competencias de la Comisión para proponer actos legislativos en aplicación de los Tratados sobre esta materia.

Los ciudadanos han mostrado también sus inquietudes en lo que se refiere al sistema de gobierno europeo, la aplicación del principio democrático y su participación en la vida democrática de la Unión. Cabe decir que, en este contexto, el registro de las iniciativas ha sido denegado en la mayoría de los casos, dada la ausencia de bases jurídicas para acometer propuestas normativas referentes a la introducción de los mecanismos de la democracia directa en el contexto europeo o a la reordenación de las estructuras institucionales de la Unión europea. Este ha sido el caso de iniciativas como “To hold an immediate EU Referendum on public confidence in European Government’s competence”, “A new EU legal norm, self-abolition of the European Parliament and its structures, must be immediately adopted” y “The Supreme Legislative & Executive Power in the EU must be the EU Referendum as an expression of direct democracy”. Sin embargo, la iniciativa “Respeto del Estado de Derecho en la Unión Europea”, dirigida a la creación de mecanismos de evaluación objetiva e imparcial para verificar la aplicación de los valores de la Unión Europea por parte de todos los estados miembros, ha sido recientemente registrada por Decisión 2019/569 de 3 de abril.

Otras iniciativas como “Wake Up Europe! Actuar para preservar el proyecto democrático europeo” y “Let me vote”, que pretendía ampliar el derecho de voto de los ciudadanos europeos más allá del ámbito local fueron retiradas por los organizadores⁵⁰.

La crisis de los refugiados ha sido también el detonante de algunas iniciativas tales como “Let’sfly2Europe: Permitir a los refugiados un acceso legal y seguro a Europa”, que fue retirada por los organizadores tras su registro, sin que en la información oficial facilitada por

⁵⁰ Según el artículo 4.5, los organizadores podrán retirar una iniciativa ciudadana registrada en cualquier momento antes de la presentación de las declaraciones de apoyo. En tal caso, se introducirá una mención en este sentido en el registro.

la Comisión europea consten los motivos. La iniciativa ciudadana “Somos una Europa acogedora. ¡Dejadnos ayudar⁵¹!” fundamenta sus propuestas de actos normativos en los artículos 77, apartado 2, letra d), 78, apartado 2 y 79, apartados 2 y 4 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea y se une a la lista de iniciativas registradas.

También la política de cohesión y solidaridad entre las regiones ha promovido el planteamiento de ciertas iniciativas, como “One million signatures for a Europe of solidarity”, cuyo registro fue denegado y recurrido por los promotores, o la iniciativa “Política de cohesión para la igualdad de las regiones”, cuyo recorrido jurídico fue similar a la anterior. Recientemente sin embargo, y como muestra de una mayor apertura de la Comisión se ha registrado la iniciativa “Política de Cohesión para la igualdad de las regiones y la preservación de las culturas regionales”⁵². Considera la Comisión que la iniciativa ciudadana propuesta, en la medida en que tiene por objeto proponer a la Comisión actos jurídicos que establezcan las tareas, los objetivos prioritarios y la organización de los Fondos Estructurales, y siempre que las acciones que se vayan a financiar se traduzcan en el refuerzo de la cohesión económica, social y territorial de la Unión, no está manifiestamente fuera del ámbito de competencias de la Comisión. Por su parte, la iniciativa “Reducamos las desigualdades salariales y económicas que dividen a la UE” tiene por objeto proponer actos jurídicos que denoten la intención de la UE de eliminar las desigualdades salariales entre los Estados miembros y que permitan una mayor cohesión de los Estados⁵³. Dicha iniciativa fue

⁵¹ Sus objetivos se definen como siguen: “1. En toda Europa hay ciudadanos y ciudadanas que quieren apadrinar a refugiados y refugiadas para ofrecerles un hogar seguro y una nueva vida. Queremos que la Comisión ofrezca apoyo directo a los grupos locales que ayudan a los refugiados/as que disponen de visados nacionales. 2. No debe perseguirse ni multarse a nadie por ofrecer refugio o ayuda humanitaria. Queremos que la Comisión impida que los gobiernos penalicen a los voluntarios/as. 3. Todos tenemos derecho a la justicia. Queremos que la Comisión garantice procedimientos y normas más eficaces para defender a las víctimas de la explotación laboral y la delincuencia en Europa y a todas las víctimas de violaciones de los derechos humanos en nuestras fronteras. El plazo de recogida de firmas está todavía abierto hasta el 15 de febrero de 2019”.

⁵² Decisión de 30 de abril de 2019.

⁵³ Los organizadores basan su iniciativa en los artículos 3, apartados 1 al 4 y 6, del TUE; Preámbulo, artículo 174; artículo 2, apartado 3; artículo 8, artículo 45, apartado 1, del TFUE. La emigración masiva agrava aún más el atraso de los Estados miembros menos favorecidos. Mientras tanto, los Estados miembros más ricos

también objeto de registro. Sin embargo, a la fecha de cierre del plazo para la recogida de apoyos, el 22 de mayo de 2018, la mencionada iniciativa no había reunido suficiente número de firmas, por lo que fue retirada por sus promotores.

Finalmente cabe hacer referencia a algunas de las últimas iniciativas que han sido recientemente objeto de registro y que muestran esa tendencia a la aplicación de criterios menos restrictivos por parte de la Comisión en la admisión de las iniciativas. Cabe así citar las iniciativas “Eat original; Unmask your food”⁵⁴, “Etiquetado obligatorio de los alimentos como no vegetarianos, vegetarianos, veganos”⁵⁵; “Atajen el fraude y el abuso de los fondos de la UE”⁵⁶; “End the cage age (pongamos fin a la era de las jaulas)”⁵⁷; “La solución rápida, equitativa y efectiva al cambio climático”⁵⁸; “Política de cohesión para la igualdad de las regiones y la preservación de las culturas regionales”⁵⁹; “Poner fin a la exención fiscal a los carburantes de aviación en Europa”⁶⁰; “Respeto del Estado de Derecho en la Unión

consideran perjudicial para sus intereses la llegada masiva de trabajadores, lo que divide a la UE. La UE debe demostrar claramente su intención de eliminar las desigualdades salariales que afectan a la libre circulación de los trabajadores, y para ello necesita una cohesión más eficiente a fin de garantizar su supervivencia

⁵⁴ El registro de esta iniciativa tuvo lugar el 2 de octubre de 2018. Su objetivo es que se impongan declaraciones obligatorias de origen para todos los productos alimentarios a fin de prevenir el fraude, proteger la salud pública y garantizar el derecho de los consumidores a la información.

⁵⁵ El registro de esta iniciativa se realizó por Decisión de 7 de noviembre de 2018. Tal y como establece la citada Decisión, “*Los vegetarianos y los veganos tienen grandes dificultades para encontrar alimentos adecuados en toda la UE. Se ven obligados a estudiar la lista de ingredientes de cada producto alimenticio para determinar si les conviene o no comprarlo, prestando una extrema atención a una serie de ingredientes ambiguos que pueden ser de origen vegetal o animal. Esta situación se complica aún más por el hecho de que la UE no tiene una lengua única.*” Los organizadores de la iniciativa proponen una ley que exija la colocación de unas etiquetas gráficas en todos los productos alimenticios: no vegetariano, vegetariano o vegano, junto con el resto del etiquetado de los alimentos.

⁵⁶ El registro de esta iniciativa tuvo lugar el 27 de septiembre de 2018. Dicha iniciativa exige la aplicación de controles reforzados y sanciones más estrictas en aquellos estados miembros que no se hayan adherido a la Fiscalía Europea a fin de proteger los intereses financieros de la Unión.

⁵⁷ La iniciativa fue registrada el 11 de septiembre de 2018 y su objetivo es poner fin al trato inhumano de los animales de granja enjaulados. Los organizadores piden a la Comisión que proponga legislación para prohibir el uso de jaulas en relación a la cría de animales con fines alimenticios.

⁵⁸ Decisión de 30 de abril de 2019, con el objeto de poner un precio cada vez más alto a la contaminación y ofrecer los ingresos obtenidos a los hogares.

⁵⁹ Decisión de 30 de abril de 2019, cuyo objetivo es conseguir que la política de cohesión de la Unión Europea preste especial atención a las regiones con características nacionales, étnicas, culturales, religiosas, o lingüísticas que sean diferentes de las regiones circundantes.

⁶⁰ Esta iniciativa, registrada también por decisión de 30 de abril de 2019 pretende introducir un impuesto especial sobre los carburantes de aviación (queroseno).

Europea”⁶¹; “Un precio para el carbono para luchar contra el cambio climático”⁶²; “Cultivemos los progresos científicos, los cultivos son importantes!”⁶³; “Eliminar de raíz la corrupción en Europa, suprimiendo los fondos a los países con un sistema judicial ineficiente una vez finalizado el plazo establecido”⁶⁴; “Medidas ante la situación de emergencia climática”⁶⁵ y “Salvemos a las abejas y a los agricultores. Hacia una agricultura respetuosa con las abejas para un medio ambiente más sano”⁶⁶.

La Comisión en cambio ha denegado el registro de iniciativas, tales como “Cese del Comercio con asentamientos israelíes en los territorios palestinos ocupados”⁶⁷; “Garantizar la conformidad de la política comercial común con los Tratados de la Unión Europea y el cumplimiento del Derecho internacional”⁶⁸ y “Derecho de la Unión Europea, derechos de las minorías y democratización de las instituciones españolas”⁶⁹

⁶¹ Registrada por Decisión de 3 de abril de 2019, propone la creación de un mecanismo de evaluación objetiva e imparcial para verificar la aplicación de los valores de la Unión Europea por parte de todos los estados miembros.

⁶² Registrada por Decisión de 3 de julio de 2019, que promueve la aprobación de legislación de la Unión Europea que desincentive el consumo de combustibles fósiles para fomentar el ahorro energético y el uso de fuentes renovables a fin de luchar contra el calentamiento global y limitar el aumento de la temperatura.

⁶³ Registrada por Decisión de 3 de julio de 2019, pretende la revisión de la Directiva 2001/18/CE y el actual mecanismo de exención previsto en la misma con respecto a las nuevas técnicas de mejora vegetal.

⁶⁴ Decisión de 4 de septiembre de 2019.

⁶⁵ Registrada por Decisión de la Comisión de 4 de septiembre de 2019, pide a la Comisión que refuerce sus acciones ante la situación de emergencia climática en consonancia con el objetivo de limitar el calentamiento del planeta. Ello supone unos objetivos climáticos más ambiciosos y un apoyo financiero para la lucha contra el cambio climático.

⁶⁶ Registrada por Decisión de 4 de septiembre, busca proteger a las abejas y la salud de las personas proponiendo actos jurídicos dirigidos a eliminar gradualmente los plaguicidas sintéticos de aquí a 2035, restaurar la biodiversidad y apoyar a los agricultores en la transición.

⁶⁷ Cuyo registro se deniega por Decisión de 30 de abril de 2019. La Comisión considera que un requisito previo para la adopción de un acto jurídico sobre la base del artículo 215 del TFUE es una decisión adoptada de conformidad con el capítulo 2 del título V del Tratado de la Unión Europea, que contempla la interrupción o reducción, total o parcial, de las relaciones económicas y financieras con el tercer país de que se trate. La Comisión no está facultada para presentar una propuesta de acto jurídico que deba adoptarse sobre la base del dicho artículo.

⁶⁸ Registrada por Decisión de 4 de septiembre de 2019, promueve la regulación de las transacciones comerciales con las entidades de países ocupantes, o que operen en territorios ocupados mediante la prohibición de la entrada en el mercado de la Unión Europea de productos originarios de tales territorios.

⁶⁹ El registro fue denegado por Decisión de 3 de julio de 2019, por entender la Comisión que la iniciativa ciudadana propuesta invitaba a la Comisión a examinar la situación en España en lo que atañe al movimiento en favor de la independencia en Cataluña en el contexto de la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo titulada “Un marco de la Unión Europea para reforzar el Estado de Derecho” y, en su caso adoptar medidas en este contexto. En cambio, la iniciativa ciudadana propuesta no invita a la Comisión a

Unidad temática IV. Las consultas: un conjunto de buenas prácticas sin un régimen normativo.

A.- Concepto, naturaleza jurídica y ámbito de aplicación.

En el derecho comunitario, una consulta se define como el procedimiento a través del cual una institución trata de obtener aportaciones de sujetos externos⁷⁰ para dar forma a una política o a una propuesta normativa antes de tomar una decisión sobre la misma⁷¹.

Tradicionalmente se han considerado las consultas como un mecanismo para mejorar la regulación, al permitir a aquellas partes afectadas realizar aportaciones durante el proceso de elaboración de las normas e introducir sus perspectivas y puntos de vistas, incluyendo la posibilidad de plantear opciones alternativas al ejercicio de la potestad normativa. Dichas consultas ayudan al regulador a recabar información, valorar la integración de intereses contrapuestos y tomar decisiones informadas. Igualmente, permiten identificar con antelación los potenciales efectos negativos de las normas y su posible interacción con otras ya existentes o el resultado de su aplicación conjunta. Teóricamente, el proceso normativo abierto a las consultas mejora el control y responsabilidad de los poderes públicos, reduce la arbitrariedad y permite la consideración previa de los intereses afectados.

presentar una propuesta de acto jurídico de la Unión. Por estos motivos, entiende la Comisión que la iniciativa ciudadana propuesta está manifiestamente fuera del ámbito de competencias de la Comisión para presentar una propuesta de acto jurídico de la Unión a efectos de la aplicación de los Tratados.

⁷⁰ Las consultas permiten obtener aportaciones de las entidades regionales y locales, las organizaciones de la sociedad civil, las empresas y asociaciones de empresas, los ciudadanos individualmente considerados, así como de académicos y expertos. Sin embargo, en la medida en que estamos hablando de la inclusión democrática de los ciudadanos en el proceso de producción normativa, es necesario reconducir el ámbito de esta exposición, excluyendo a aquellos sujetos que forman parte del sector público, en la medida en que la participación de entes/entidades públicas en la consulta obedece a premisas diferentes a las que definen los mecanismos de la democracia participativa de acuerdo con nuestro derecho interno.

⁷¹ La necesidad de un diálogo transparente, abierto y regular y de realizar amplias consultas se establece en el artículo 11 del TUE. Sobre las diferentes implicaciones del referido artículo puede verse BOUZA GARCIA, L., (2010). Puede verse también MENDES, J., (2011). Igualmente, CUESTA LOPEZ, V., (2010).

Las consultas de la Comisión constituyen una forma de participación funcional en el procedimiento normativo que permite a los ciudadanos y a los afectados por la norma anticipar su opinión sobre un determinado asunto que está siendo o va a ser objeto de tramitación. Dicha participación se sustancia fundamentalmente en la fase prelegislativa, cuando la Comisión está elaborando un proyecto normativo que se debatirá en el marco de los procedimientos legislativos ordinarios o especiales ante las instituciones legislativas.

Es importante que en la fase prelegislativa la ciudadanía en general y también los sujetos que puedan verse afectados en sus derechos e intereses por la norma tengan reconocida la capacidad de intervenir a fin de poder compaginar desde un principio el interés comunitario con sus propios intereses. Dicho interés ha de ser perceptible para los ciudadanos, y para ello su colaboración en este primer estadio normativo es esencial. La Comisión no puede ni debe hacer propuestas legislativas al margen de la ciudadanía, pues esta institución se legitima ante los ciudadanos por medio de sus acciones, razón por la cual es importante que cuente desde el principio con la opinión de los ciudadanos. Y aunque las dos instituciones legislativas, el Parlamento y el Consejo, tienen capacidad para solicitar la adopción de propuestas normativas, en realidad, la potestad de iniciativa legislativa reside exclusivamente en la Comisión⁷². Por eso es importante que la colaboración de los ciudadanos con las instituciones se articule incluso antes de la formulación de la propuesta legislativa, pues si la gestación de las normas, el germen de las mismas, carece de apoyo o soporte ciudadano, la posterior tramitación parlamentaria y el resultado final estará afectado por esa carencia⁷³. Así, el artículo 2 del Protocolo N° 2 del TFUE, sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad concreta la aplicación del principio de participación democrática en los procedimientos de elaboración de normas, al señalar que antes de proponer un acto legislativo, la Comisión procederá a amplias consultas, si bien en casos de

⁷² La única excepción a la iniciativa legislativa de la Comisión se regula en el artículo 223 del TFUE, que permite al Parlamento ejercer esta iniciativa.

⁷³ Téngase en cuenta que, a diferencia de nuestro sistema constitucional, donde la iniciativa legislativa corresponde no sólo al gobierno, sino también al Parlamento, en la UE el monopolio de dicha iniciativa corresponde a la Comisión. Por tanto, la única forma de participación ciudadana en la fase de iniciativa legislativa lo es a través de los mecanismos de la democracia participativa, sea a través de la iniciativa ciudadana europea o las consultas. Sobre esta cuestión, puede verse UGARTEMENDÍA ECEIZABARRENA, J.I., (2010).

urgencia excepcional la citada institución podrá prescindir de ellas motivando su decisión en una propuesta.

La posibilidad de realizar nuevas consultas en fase legislativa por parte del Parlamento y del Consejo también es objeto de consideración por las normas europeas. Así, el Acuerdo Institucional de 13 de abril de 2016 sobre la mejora de la legislación contempla la extensión de las consultas a todo el proceso de producción normativa. Pero, a diferencia de las consultas, realizadas en el marco de las evaluaciones de impacto, que deben efectuarse por regla general por la Comisión antes de la elaboración de una propuesta, el Parlamento y el Consejo realizarán dicha evaluación cuando lo consideren necesario y oportuno, y esa discrecionalidad se aplicará incluso en el caso de que se hayan producido modificaciones sustanciales a la propuesta de la Comisión. Por ello, y a pesar de la posible extensión de las consultas a la fase legislativa del procediendo de elaboración de normas, tal y como prevé el Acuerdo institucional, la discrecionalidad otorgada al Parlamento y al Consejo para apreciar la necesidad de llevar a cabo una nueva evaluación de impacto⁷⁴ es indicativa de los límites de tal previsión. Los datos demuestran que una vez la iniciativa ha pasado a las instituciones legislativas, la realización de las evaluaciones de impacto es poco significativa, de modo que las consultas públicas quedan sobre todo referidas a la fase prelegislativa, mientras que su aplicación en el marco del procedimiento legislativo, ordinario o especial está limitado a la apreciación discrecional de su necesidad por parte de los colegisladores, cosa que raramente sucede.

Por otra parte, no hay que olvidar que bajo los presupuestos de la llamada legislación inteligente la participación ciudadana se hace presente a lo largo de todo el ciclo de vida de una norma, desde el momento en que la Comisión se plantea la posibilidad de tramitar una propuesta normativa, hasta el momento en que una norma en vigor es objeto de derogación. La colaboración de los ciudadanos y de los afectados por la norma es así un elemento decisivo no sólo para su adopción, como lo había sido hasta ahora, sino también para la subsistencia de la misma, ya que la democracia participativa se incentiva a lo largo de toda la vigencia de

⁷⁴ CABALLERO SANZ, F., (2006).

las normas y condiciona su modificación e incluso su derogación. Se producen así las consultas a posteriori, es decir consultas sobre la adecuación y eficacia de la normativa vigente.

La consecuencia inmediata de los planteamientos anteriores es la ampliación de la participación ciudadana a todo el ciclo normativo de una ley. El concepto de “smart regulation” implica que el escrutinio de las normas vigentes deja de ser un monopolio de las instituciones europeas (de los poderes públicos en general, si tenemos en cuenta que también las legislaciones internas y entre ellas España están influidas por estas premisas), para dar cabida también a actores externos, tales como los grupos de interés o los ciudadanos individualmente considerados. Si hasta épocas recientes la modificación o derogación de las normas había sido una función pública sin margen para la colaboración de los ciudadanos, los nuevos planteamientos de la normativa inteligente abren las puertas a los mecanismos de la democracia participativa, y por medio de ellos a las consultas, también para decidir la vigencia de las normas o la necesidad de introducir modificaciones sustanciales a las mismas.

B.- El régimen sustantivo de las consultas: un compromiso de buenas prácticas sin carácter vinculante.

Aparte del marco general que proporcionan los Tratados a los que hemos hecho referencia anteriormente⁷⁵, cabe decir que no existe un contexto normativo que regule el régimen sustantivo de las consultas, ya que éste se recoge en comunicaciones de la Comisión, programas o conclusiones del Consejo europeo que carecen de valor jurídico y de efecto vinculante⁷⁶. Estos documentos tratan de crear un marco institucional, que no normativo, que defina las prácticas de la Comisión y de sus funcionarios. A través de ellos la Comisión se

⁷⁵ Artículo 11 del Tratado de la Unión Europea, así como al artículo 2 del Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, referente al deber de realizar consultas antes de proponer un acto legislativo.

⁷⁶ Sobre el valor jurídico de las Comunicaciones puede verse GARDEÑES SANTIAGO, M. (1992), p. 945.

autovincula a una práctica para la mejora de la calidad de las normas y de su transparencia por medio del mecanismo de consultas. En efecto, la Comisión estableció un marco genérico sobre las mismas en su Comunicación (COM 2002) 704 final, titulada “Hacia una cultura reforzada de consulta y diálogo. Principios generales y normas mínimas para la consulta de la Comisión a las partes interesadas”. Sin embargo, estas normas mínimas no se articulan a través de un instrumento jurídico⁷⁷ con eficacia vinculante, sino a través de un documento político, en forma de comunicación⁷⁸.

La Comisión considera que la mejora de sus prácticas consultivas no debe basarse en la existencia de normas jurídicas vinculantes, sino más bien en la existencia de unos principios o “normas mínimas” en el sentido más amplio de la expresión y por tanto carentes de un contenido estrictamente técnico o jurídico, pues su objetivo es servir de orientación y asistencia a los funcionarios de la Comisión encargados de dirigir los procesos de consulta. Más que de normas jurídicas, estaríamos hablando de un conjunto de buenas prácticas que tienen el valor de meras sugerencias carentes de eficacia vinculante⁷⁹.

De este modo, a pesar de que las consultas están sometidas a unos principios generales y a unas normas mínimas, tales normas carecen de la eficacia normativa que su denominación sugiere, de forma que adolecen de carácter preceptivo en el sentido jurídico del término. Por esta razón, más que un estudio del régimen jurídico vigente de las consultas, lo que pretendemos realizar es una propuesta normativa que abogue por la necesidad de su tratamiento jurídico a través de normas de carácter vinculante. Sin embargo, ya hemos visto como la Comisión rehúye tal posibilidad, pues pretende tener flexibilidad para realizar sus propuestas normativas sin estar constreñida por las consecuencias jurídicas de un posible

⁷⁸ Por otro lado, la aplicación de estas normas y principios mínimos no tiene tampoco carácter absoluto. Así son sectores excluidos: los supuestos en que los Tratados prevén consultas específicas a los órganos consultivos institucionalizados, o el diálogo social previsto en los artículos 154 a 155 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, o previstos en otra legislación comunitaria; Las consultas requeridas en virtud de acuerdos internacionales; Las decisiones adoptadas en un proceso formal de consulta a los Estados miembros (procedimiento de comitología).

incumplimiento de las normas de procedimiento. No hay, pues, voluntad de adoptar una regulación jurídica que vincule a la Comisión a seguir unos cauces procedimentales, defina obligaciones o deberes claros para la misma y prevea las consecuencias de su incumplimiento. La ausencia de normas con efecto vinculante implica la ausencia de derechos para los ciudadanos⁸⁰, tanto para el público en general, como para aquellos que se puedan ver afectados por la norma, a excepción de lo previsto en los artículos 154 y 155 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea⁸¹, que son los únicos que parecen establecer un procedimiento institucionalizado de consulta con efecto vinculante para la Comisión.

La situación descrita deja en el plano de los principios y las buenas intenciones las disposiciones de los Tratados referentes a la democracia participativa en el proceso de adopción de normas, dada la falta de plasmación de sus postulados en deberes y obligaciones concretos. Todo ello atenta contra el principio de buena administración, que presupone la existencia de unas instituciones sometidas a unas normas jurídicas que están ausentes cuando se trata de perfilar el derecho de los ciudadanos o de los afectados por la norma a un trámite procedimental consultivo.

Por otra parte, el ámbito objetivo sometido a dichas normas y principios es también limitado. Así, estarán exentos de la necesidad de consulta los proyectos de actos delegados y los proyectos de actos de ejecución cuando se refieran a la gestión financiera en el caso de los actos de ejecución, y para ambos tipos de actos, cuando el margen de discrecionalidad sobre su contenido sea escaso o nulo; cuando se hayan mantenido amplias consultas durante la preparación del acto; cuando la urgencia impida realizar esas consultas y por otras razones debidamente justificadas.⁸² Este último supuesto constituye una clausula abierta que permite

⁸⁰ Así, en la página web de la Comisión europea se pueden encontrar una serie de “directrices y herramientas” (guidelines and a toolbox), dirigidas principalmente al personal funcionario de la Unión Europea que participe en la preparación de propuestas normativas. No es necesario señalar que estas directrices o instrucciones carecen igualmente de valor normativo y no generan derechos para los ciudadanos.

⁸² Así, por ejemplo, entre 2007 y 2014, la Comisión produjo más de 700 evaluaciones de impacto, mientras que, en el mismo periodo, el Parlamento evaluó el impacto de 20 de sus enmiendas y el Consejo no evaluó ninguna. Esto demuestra que rara vez los legisladores inician la consideración de una propuesta con un examen adecuado de la evaluación de impacto de la Comisión.

eludir la consulta con sólo motivar la decisión⁸³. La Comisión puede excusar el trámite simplemente motivando las razones que le han llevado a prescindir de él.

En principio podría parecer que la concurrencia de razones de urgencia para omitir la realización de las consultas responde a parámetros de excepcionalidad. Sin embargo, el trasfondo económico y social en que vivimos, sujeto a cambios y adaptaciones constantes, parece hacer más frecuente la necesidad de normas improvisadas y coyunturales para atender circunstancias sobrevenidas. Pensemos por ejemplo en la reciente crisis económica, que requirió actuaciones normativas rápidas sin mucho margen para un análisis detallado de la situación, o los rápidos cambios que se suceden en ciertos sectores tecnológicos o en los mercados, que merman la capacidad de los poderes públicos para realizar un análisis racional de la situación que dé una respuesta normativa a una determinada situación, forzándoles a adoptar medidas preventivas o provisionales. Es lógico pensar que en semejante entorno social, económico y normativo las consultas y las evaluaciones de impacto se resientan considerablemente.

Tampoco el Acuerdo Institucional de 13 de abril de 2016 sobre mejora de la legislación proporciona un régimen jurídico sustantivo para las consultas, ni establece unos cauces procedimentales de los que puedan resultar derechos subjetivos para los ciudadanos invocables ante las instituciones europeas. El Acuerdo va dirigido a garantizar el principio de cooperación leal entre las instituciones en el ámbito de la mejora de la legislación, y su contenido obedece a estas premisas, pero es insuficiente para garantizar la participación ciudadana en el procedimiento de elaboración de normas. Así, en el citado Acuerdo no se establece ni el contenido de las consultas, ni los plazos durante los cuales se van a realizar, ni cuales hayan de ser los efectos de las mismas, es decir su tratamiento por parte de la

⁸³ El artículo 2 del Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad señala que en casos de urgencia excepcional la Comisión no procederá a estas consultas, aunque deberá motivar su decisión en su propuesta.

Comisión⁸⁴, más allá de su publicidad y comunicación a los legisladores⁸⁵. De esta manera, el procedimiento de elaboración de la propuesta normativa y el trámite de consultas quedan muy desdibujado desde el punto de vista de las garantías jurídicas de los potenciales destinatarios de la norma, pues el contenido del Acuerdo está diseñado para garantizar la implicación y cooperación de las instituciones europeas en los objetivos de mejora de la legislación, considerando la participación de los ciudadanos en el procedimiento de forma tangencial y eventual.

La ausencia de instrumentos normativos de carácter vinculante, salvo lo ya mencionado en el caso de los interlocutores sociales (artículos 154 y 155 del TFUE), constituye por tanto el principal obstáculo que se plantea a la eficacia de las consultas públicas. Así, se echan en falta normas con eficacia vinculante que regulen el procedimiento de consulta, establezcan expresamente la obligatoriedad de este trámite, e impongan unos plazos claros, concretos y determinados para la participación del público y de los afectados por la norma.

Lógicamente, las críticas anteriores tienen por objeto formular una propuesta normativa dirigida a conferir a las consultas el carácter de trámite preceptivo, cuya inobservancia debería originar la nulidad del acto jurídico resultante. En definitiva, ello supone pasar de la consideración de la consulta como mero compromiso de buenas prácticas, a dotarla del carácter de trámite procedimental y requisito de validez de las normas. Las previsiones actuales distan mucho de lo apuntado. El Acuerdo institucional sobre mejora de la legislación habla de dar publicidad al resultado de las consultas, y de enviarlas a los legisladores, aunque

⁸⁴ No señalan los textos legales la necesidad de responder a las alegaciones planteadas por los ciudadanos. Sólo se habla de la publicación de las mismas y la comunicación a los legisladores. Al no estar configuradas como un derecho, la falta de respuesta a las mismas no puede considerarse como una privación de tal derecho, a diferencia de lo que ocurre en nuestro ordenamiento jurídico, donde la falta de respuesta a las alegaciones presentadas en el trámite de información pública equivale a la privación de tal derecho y la omisión de un trámite esencial del procedimiento. Ver en este sentido las sentencias del Tribunal supremo de 25 de mayo de 2015 y de 23 y 24 de junio del mismo año.

⁸⁵ En este sentido, cabe decir que la intervención de los ciudadanos puede articularse como una forma de coparticipación, donde la consulta no consiste únicamente en presentar unas alegaciones que se hacen públicas y se transmiten a los legisladores, sino que puede abrir también un debate en el que las instituciones europeas confrontan sus opiniones con las de los ciudadanos, con intención de soslayar los inconvenientes planteados por el público, solicitando nuevos informes en casos de dudas o reconsiderando su opinión al respecto. Todo ello para evitar que las consultas se conviertan en un mero formalismo que la Comisión ha de cumplir sin mayores exigencias.

no parece suficiente para garantizar que las contribuciones externas sean objeto de consideración de cara a su integración y contribución al resultado normativo.

La falta de diseño jurídico del procedimiento desde el punto de vista de las garantías de los ciudadanos incide en el derecho fundamental a una buena administración, tal y como aparece recogido en la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea. Por otro lado, una regulación procedimental que considera la participación ciudadana de forma soslayada e indirecta puede inducir a importantes carencias en la legislación resultante. Los procedimientos así regulados no garantizan la adecuada valoración y toma en consideración de los diferentes intereses afectados por la norma, potenciando la unilateralidad y la exclusiva consideración de una visión política o burocrática de los problemas. La consecuencia de ello no solo se manifiesta en la no consecución del objetivo programático de legislar mejor, sino que también genera un problema de legitimidad del sistema de producción normativa, lo que sin duda dará lugar a una más frecuente impugnación de las normas como efecto colateral. Igualmente, todo ello dificulta la transparencia y propicia acciones tendentes a favorecer a los grupos de interés en detrimento de los ciudadanos como exponemos a continuación.

C.- Las entidades representativas de intereses como sujetos de las consultas: el peligro del legislador en la sombra.

a) Asociaciones representativas y grupos de presión: el peligro de los intereses encubiertos.

Aunque las consultas puedan dirigirse a distintos sujetos, los grupos de interés están llamados a tener un mayor impacto en el proceso legislativo, dado que en muchas ocasiones tienen sus métodos específicos de consulta y por esta razón se encuentran en una posición más ventajosa para influir en la elaboración de normas.

En principio, el artículo 11 del TUE hace referencia a las asociaciones representativas y a la sociedad civil, terminología también empleada en otros documentos oficiales posteriores que utilizan y dotan de contenido a estos conceptos⁸⁶. El Acuerdo institucional de 16 de abril de

⁸⁶ Así, por ejemplo, algunos documentos europeos hablan también de sociedad civil organizada, como es el caso del Dictamen del Comité Económico y Social de 1999, sobre “El papel y la contribución de la sociedad

2014⁸⁷, relativo al registro de transparencia, adopta en cambio el concepto de grupos de interés en referencia a las distintas categorías de sujetos con posibilidad de incidir en el proceso legislativo de elaboración de normas europeas. Este término parece poner el acento en aquellas acciones realizadas a iniciativa propia para influir en la formulación de normas y políticas europeas más que en su papel como interlocutores de las consultas promovidas por la Comisión, e incluye grupos muy heterogéneos entre los que cabe citar los grupos de presión⁸⁸ o lobbies⁸⁹.

En la Comunicación relativa al seguimiento del Libro Verde “Iniciativa europea en favor de la transparencia”. COM (2007) 127 final, la Comisión realiza una aclaración respecto de la utilización en documentos anteriores del término “grupos de presión”, que había sido criticado por las implicaciones que para algunos de los sectores consultados llevaba implícito el término. Señala la referida institución que la utilización de esta terminología no incluía ningún juicio de valor negativo, sino que simplemente describía aquellos grupos o sectores que realizan actividades con el objetivo de influir en los procesos de elaboración de políticas

civil organizada en la construcción europea”. Se entiende por tal aquella que agrupa a los interlocutores sociales (las organizaciones sindicales y patronales), así como a las organizaciones no gubernamentales, asociaciones profesionales, organizaciones de beneficencia, organizaciones de base y organizaciones para la participación de los ciudadanos en la vida local y municipal, considerando especialmente iglesias y comunidades religiosas. Se excluyeron de este concepto los grupos de presión de empresas y los representantes externos que trabajaban para terceros clientes, así como a las asociaciones de empresas. Más tarde, el Libro Blanco sobre la Gobernanza europea amplió el concepto de sociedad civil organizada incluyendo a las asociaciones de empresas y consultorías. Será con el Tratado de Lisboa y la aplicación del artículo 298 del TFUE, al crear un registro de los grupos de interés y someterle a un código de conducta, que la Comisión abandona el concepto de sociedad civil y se refiere a todos los sujetos participantes como grupos de interés. Sobre este punto ver RODRIGUEZ TORRES, C., (2016), p. 6 y ss.

⁸⁷ Acuerdo Interinstitucional entre el Parlamento europeo y la Comisión europea relativo al registro de transparencia sobre organizaciones y personas que trabajando por cuenta propia participan en la elaboración y aplicación de las políticas de la Unión Europea. Este Acuerdo regula la inscripción voluntaria en el registro de transparencia, el código de conducta y las medidas aplicables en caso de incumplimiento del código de conducta.

⁸⁸ Hay que aclarar que el término lobby carece en el derecho europeo de esta connotación negativa con que se identifica en nuestra cultura. Como señala RODRIGUEZ TORRES, C., (2016), p. 12.

⁸⁹ En el ámbito estatal el legislador parece decantarse por el concepto de grupo de interés, tal y como se deduce de la Proposición de reforma del Reglamento del Congreso de los Diputados para la regulación de los grupos de interés, publicado en el Diario de sesiones del Congreso de los Diputados de 29 de junio de 2017.

y de toma de decisiones de las instituciones europeas, resaltando su legitimidad y su papel en el sistema democrático de la Unión Europea.

Es claro que los procedimientos legislativos están muy influidos por intereses y fuerzas económicas. No sólo porque dichos intereses están presentes en la propia definición y esencia del concepto mismo de legislación inteligente, sino también porque a lo largo del proceso consultivo, no todos los potenciales sujetos con capacidad para participar en la consulta van a usar los mismos cauces, ni sus aportaciones van a tener la misma incidencia en el resultado normativo. En este contexto, cabe advertir de los peligros de la participación de estos grupos de interés, ya que a través de ellos se puede suplantar la legitimidad democrática en el proceso de toma de decisiones, circunstancia que se dará cuando detrás de esta participación se encuentren poderes facticos con capacidad económica e influencia en el proceso de adopción de decisiones que desvirtúen los presupuestos de la democracia participativa. En tales casos, los grupos de interés (también llamados grupos de presión en el contexto europeo) se convierten en legisladores subrogados, cuasi-legisladores o pseudo-reguladores⁹⁰ en la sombra, dado que, como veremos más adelante, los registros de transparencia son de carácter facultativo. La revelación de los medios de financiación de los representantes de intereses se presume como uno de los datos claves para saber cuáles son las fuerzas motrices detrás de cada una de las actividades de estos grupos. Sin embargo, y a pesar de las buenas intenciones de las instituciones europeas, los mecanismos jurídicos articulados para hacer pública esta información son insuficientes. De acuerdo con el sistema de autorregulación, sigue siendo responsabilidad de estos grupos calcular de manera exacta la financiación que reciben a efectos de su inscripción en los registros habilitados, registros que además y como veremos, tienen carácter facultativo. La Comisión solamente ha establecido unos criterios mínimos para valorar si la información proporcionada por estos grupos es suficiente, criterios que, una vez más, carecen de fuerza vinculante, al quedar recogidos en una comunicación⁹¹.

⁹⁰ Recordemos que, en ocasiones, la aplicación de las evaluaciones de impacto puede revelar la conveniencia de recurrir a otros modelos de regulación distintos del tradicional, potenciando la autorregulación o incluso la desregulación.

⁹¹ Comunicación de la Comisión sobre el seguimiento del Libro Verde “Iniciativa Europea en favor de la transparencia”.

b) Los instrumentos para determinar las entidades representativas de intereses: el registro de transparencia.

Las instituciones europeas han tratado de mantener un enfoque inclusivo en relación al ámbito subjetivo de las consultas, que permita a cada ciudadano particular, empresa o asociación, hacer llegar sus aportaciones a las Comisión. Sin embargo, al margen de este reconocimiento, las autoridades europeas son conscientes también de la necesidad de realizar consultas más restringidas, no alternativas, sino complementarias de las anteriores, dirigidas a los grupos destinatarios de la norma en busca de sus aportaciones en el marco de un concreto proceso normativo. Estas consultas restringidas requieren de unos cauces formales específicos que pueden articularse a través de la participación de las partes interesadas en organismos consultivos, órganos ad hoc, o en audiencias.

El Acuerdo institucional entre el Parlamento europeo, el Consejo de la Unión Europea y la Comisión europea sobre mejora de la legislación de 13 de abril de 2106 refleja desde un punto de vista jurídico las consideraciones anteriores estableciendo una distinción entre las consultas públicas y las consultas a los interesados. Las consultas públicas son consultas abiertas que permiten una amplia participación de todos aquellos que lo deseen, tengan o no la condición de interesados o afectados por las normas en cuestión. En cambio, en el caso de las consultas a los interesados, la Comisión debe determinar de antemano quiénes van a ser los sujetos afectados por la norma y seleccionar los interlocutores en el proceso de consultas, y en este proceso las asociaciones representativas de intereses tienen un papel fundamental al servir como canal de transmisión entre las instituciones europeas y la sociedad o ciudadanía a la que representan. Ello plantea la necesidad de recurrir a criterios de selección preestablecidos que son especialmente importantes en aquellos casos en que la consulta se limite por razones prácticas⁹².

⁹² En todo caso, y como hemos señalado más arriba, las restricciones que la aplicación de estos criterios podrían crear resultan compensados con el enfoque inclusivo que la Comisión europea pretende dar a las consultas, de modo que además de los procesos consultivos a las organizaciones representativas articuladas formalmente en

Entre los instrumentos de que dispone la Comisión para determinar, en el marco de un específico proceso normativo, qué entidades son representativas de los intereses afectados por las normas resultantes de dichos procesos hay que citar el Registro de Transparencia sobre organizaciones y personas que trabajan por cuenta propia que participan en la elaboración y aplicación de las políticas de la Unión Europea⁹³.

La decisión de creación de dicho registro tuvo su origen en la Comunicación “Seguimiento del libro verde⁹⁴ Iniciativa europea en favor de la Transparencia”, COM (2006) 194 final, que estableció básicamente dos medidas en relación a lo que ahora interesa: por una parte, creó y puso en funcionamiento el citado registro facultativo para los representantes de intereses, y por otra, elaboró un Código de conducta, que constituye un requisito para la inscripción en el mismo.

Sin embargo, la citada Comunicación carecía de valor jurídico, de forma que será el Acuerdo interinstitucional entre la Comisión y el Parlamento europeo relativo al establecimiento de un Registro de Transparencia para las organizaciones y las personas que trabajan por cuenta propia que participan en la elaboración y aplicación de las políticas de la Unión Europea de 2011 el que otorgue a esta materia su dimensión jurídica. Este acuerdo será sustituido posteriormente por el Acuerdo interinstitucional de abril de 2014, vigente en este momento, aunque su revisión estaba prevista para 2017⁹⁵. Las entidades incluidas en el registro centran sus actividades en *“las contribuciones voluntarias y la participación en consultas oficiales*

bases a estos criterios, la amplitud de la consulta y la capacidad para la realización de alegaciones y propuestas resultan garantizados con la previsión de consultas abiertas, dirigidas al público en general.

⁹³ Según el artículo 15 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, *“A fin de fomentar una buena gobernanza y de garantizar la participación de la sociedad civil las instituciones, órganos y organismos de la Unión actuarán con el mayor respeto posible al principio de apertura”*. Dicho registro responde también a la aplicación del principio de transparencia⁹³ al estar concebido para facilitar que los ciudadanos obtengan información acerca de las organizaciones que influyen en la configuración de las políticas europeas.

⁹⁵ Según el apartado 7, *“... se entenderá por “influir directamente” influir por comunicación o contacto directos con las instituciones de la Unión o por cualquier otra acción de seguimiento de este tipo de actividades, y se entenderá por “influir indirectamente” influir mediante la utilización de vectores intermedios, tales como los medios de comunicación, la opinión pública, conferencias o actos sociales, dirigidos a las instituciones de la Unión”*.

*o audiencias sobre actos legislativos u otros actos jurídicos previstos de la Unión o en otras consultas abiertas*⁹⁶”.

Como aspecto positivo cabe hacer referencia a la exclusión del sistema de autorregulación para definir el contenido del Código de Conducta. Así, si bien en principio se barajó la posibilidad de articular un código común facultativo, elaborado y controlado por los propios grupos de interés, incluido un sistema de sanciones, finalmente se descartó esta posibilidad, tras tener en cuenta los resultados de la consulta sobre el Libro Verde “Iniciativa Europea en favor de la transparencia”, que consideró la dificultad de lograr un acercamiento y consenso entre los distintos grupos de interés. Por tanto, se descartó la opción de confiar la responsabilidad de la definición y control de un código a organismos exteriores.

Los datos que el registro proporciona son una fuente de información para las instituciones europeas a la hora de determinar los diferentes grupos de interés en una determinada área material de actividad, pero el objetivo principal de estas medidas es favorecer el principio de transparencia, de forma que sea posible determinar cuál es el sustrato subjetivo que subyace tras los grupos de interés, y en definitiva en las normas europeas. Sin embargo, la inscripción en el registro no es obligatoria, dado que el instrumento jurídico que lo regula, un Acuerdo interinstitucional, y por tanto norma interna de las instituciones europeas, no tiene efectos frente a terceros, salvo de manera indirecta, a través de sus relaciones con las instituciones que son los verdaderos destinatarios del acuerdo y para las que el contenido del mismo resulta vinculante⁹⁷. Por esta razón, se busca incentivar la inscripción otorgando a los sujetos incluidos en él una serie de beneficios inherentes y supeditados a dicha inscripción. Curiosamente, las medidas dirigidas a incentivar las inscripciones no aseguran la

⁹⁶ Apartados 7 y 8 del Acuerdo Institucional.

⁹⁷ La propuesta de Acuerdo interinstitucional sobre un Registro de Transparencia Obligatorio de la Comisión europea, de 28 de septiembre de 2016, plantea convertir la inscripción de los grupos de presión en obligatoria, aunque probablemente, el instrumento normativo más adecuado para ello sería un reglamento y no un acuerdo interinstitucional. Sobre estas cuestiones y las bases jurídicas que propician esta regulación puede verse RODRIGUEZ TORRES, C., (2016), p. 31 y ss.

participación en consultas restringidas⁹⁸. Por el contrario, el registro de estos grupos se fomenta dándoles la oportunidad de señalar sus intereses específicos y a través de un compromiso de la Comisión de establecer un sistema de aviso cuando se inicien consultas sobre esos ámbitos concretos. Sin embargo, este incentivo ha tenido escasa repercusión en el fomento de las inscripciones voluntarias.

La propia Comisión es consciente de que este sistema de aviso automático de las consultas es insuficiente, sobre todo si tenemos en cuenta que existe un gran número de grupos de interés con sede en Bruselas cuya principal función es hacer un seguimiento diario de las actividades de la Comisión⁹⁹. Por esta razón, la Comisión propuso que el sistema de incentivos positivos se suplementara con medidas de corte restrictivo. Así, según la propuesta reseñada, si una organización opta por la no inscripción, la práctica habitual de la Comisión es dar a la contribución la consideración de contribución individual, de acuerdo con lo dispuesto en la Comunicación sobre el “Seguimiento de la Iniciativa europea en favor de la transparencia”, COM (2007) 127, final. La Comisión trata de fomentar la inscripción en el registro bajo el “apercibimiento” de que aquellos grupos de interés que no consten formalmente en el mismo serán asimilados a los ciudadanos y tendrán un tratamiento distinto a aquellas organizaciones que sí opten por la inscripción. En mi opinión, con esta afirmación se pone expresamente de manifiesto la distinta intensidad y grado de influencia de los actores externos en el resultado normativo. A sensu contrario, tal decisión pone de manifiesto, implícitamente, el tratamiento que la Unión Europea concede a los grupos de presión convenientemente inscritos, confirmando los argumentos expresados anteriormente sobre la

⁹⁸ Así, por ejemplo, el apartado 30 del Acuerdo interinstitucional de 2014 señala los incentivos que el Parlamento puede ofrecer a los declarantes, entre los que destacan medidas que faciliten el acceso a sus locales, a sus miembros y sus asistentes, sus funcionarios y a otros agentes.

⁹⁹ Otras medidas propuestas por la Comisión para incentivar la inscripción en el Registro de Transparencia tienen que ver con el Reglamento 1367/2006, relativo a la aplicación a las instituciones europeas del Convenio de Aarhus. El citado convenio señala que ciertas organizaciones no gubernamentales que cumplan determinados requisitos estarán habilitadas para pedir una revisión interna de algunos actos administrativos adoptados en materia ambiental. La Comisión contempla como un posible incentivo suplementario para la inscripción en el registro el favorecer la participación de las mismas en la revisión de la legislación ambiental mediante un examen previo de su capacidad para intervenir en esta materia.

posición privilegiada de éstos frente a los ciudadanos considerados individualmente, aun cuando el mecanismo bajo el que se articula su intervención sea el mismo (las consultas).

La falta de transparencia, potenciada por la ausencia de normas preceptivas, obligatorias y vinculantes que regulen el régimen sustantivo de las consultas pervierte el concepto mismo de democracia participativa, concebido e ideado para potenciar la colaboración directa de los ciudadanos y las asociaciones que los representan con los poderes públicos. El ordenamiento jurídico europeo no garantiza la adecuada valoración y toma en consideración de los diferentes intereses afectados por la norma, y tampoco previene de la existencia de grupos en la sombra con capacidad para influir en las decisiones normativas a través de cauces formales específicamente habilitados para ellos. La consecuencia de ello no solo se manifiesta en la falta de consecución del objetivo programático de mejorar la legislación, sino que también genera un problema de legitimidad del sistema de producción normativa y en definitiva de legitimidad de las instituciones.

Unidad temática V. Sinergias entre participación ciudadana y legislación inteligente y su repercusión en el ordenamiento jurídico europeo.

La inserción de estos mecanismos de la democracia participativa en el contexto de la llamada legislación inteligente y la sinergia creada como consecuencia están remodelando el ordenamiento jurídico, no sólo a nivel europeo, sino también, por extensión, a nivel interno de los estados miembros, entre ellos España. En efecto, la inclusión de los mecanismos de la democracia participativa en los procedimientos de elaboración de normas obedece a varias razones y es producto de una concurrencia de factores que son al mismo tiempo causa y efecto del resultado normativo.

Así, por una parte, las razones para introducir innovaciones basadas en los mecanismos de la democracia participativa están directamente relacionadas con un intento de responder a los retos y límites a los que hoy en día se enfrentan los sistemas democráticos basados en la democracia representativa. A nivel global la democracia representativa está sufriendo un proceso de adaptación y afronta nuevos retos que requieren la implicación de nuevos sujetos.

Los sistemas de gobierno tratan de asegurar la legitimidad democrática de sus decisiones y la deliberación en el proceso de adopción de las mismas. Las nuevas formas de participación fortalecen la legitimación de las autoridades públicas, y por esta razón los poderes públicos están dispuestos a tomar en consideración las opiniones de los ciudadanos a los efectos de producir legislación que esté más cerca de sus expectativas. Los poderes públicos, y entre ellos, la Unión Europea parten de la idea de que la interacción con los ciudadanos puede mejorar la calidad de la democracia y fortalecer la legitimación de sus decisiones al involucrar a aquellos en los procesos de adopción las mismas. Los procesos legislativos son un claro ejemplo de las afirmaciones anteriores, dado que las leyes, por su carácter general y por su ámbito de aplicación tienen una poderosa influencia en la reformulación de los fundamentos democráticos de un sistema de gobierno.

En el caso de la Unión Europea concurre además una circunstancia específica y es que no tuvo en sus orígenes una legitimación democrática directa, pues los poderes constituyentes fueron los estados. Por esta razón es especialmente importante que las instituciones europeas se legitimen a través de sus acciones y actuaciones, y en este sentido la participación ciudadana en la elaboración de normas es un aspecto importante para conseguir dicha legitimación. El incremento de la participación democrática de los ciudadanos ha sido una constante a lo largo de la evolución de la Unión Europea que ha corrido en paralelo con su progresivo incremento de competencias a medida que los estados han ido cediéndole soberanía en parcelas cada vez más alejadas de las que justificaron la creación de las Comunidades europeas a mediados del siglo pasado. La paulatina expansión del cosmos comunitario ha hecho más evidente la distancia entre los ciudadanos, alrededor de los cuales la Unión Europea orbita, y las instituciones con capacidad de decidir, lo que ha acentuado la percepción del déficit de legitimidad democrática que desde sus orígenes se ha achacado a la esta organización supranacional y para remediarlo se ha recurrido a la creciente introducción de los mecanismos de la democracia participativa.

Por otro lado, las nuevas políticas reguladoras en que se basa el concepto de la legislación inteligente introducen los mecanismos de la democracia participativa en el proceso

legislativo con vistas a la producción de normas más ajustadas a las necesidades de sus destinatarios, más eficaces y más efectivas. Y en este sentido es importante resaltar la vinculación que existe entre eficacia y legitimidad. La aceptación de la norma por el ciudadano sobre la base de su eficacia es, en definitiva, también la legitimidad de la norma. Y esa legitimidad prolonga su radio de acción a las propias instituciones. Ello es especialmente importante en el caso de la Comisión. Así, a diferencia del Parlamento, la Comisión se legitima fundamentalmente a través de sus acciones, es decir, a través de sus propuestas legislativas, en la medida en que sean eficaces y ajustadas al interés comunitario y así lo perciban los ciudadanos. Ello supone hacer uso de los mecanismos de la democracia participativa en la búsqueda de la legitimidad democrática de las normas, más allá de la legitimidad garantizada por las instituciones de la democracia representativa.

El empleo de los instrumentos de los que se sirve la denominada “smart regulation”, tales como las evaluaciones de impacto y las consultas públicas, potencia alternativas al clásico ejercicio de la potestad normativa, al incentivar la búsqueda de la mejor estrategia jurídica para conseguir unos determinados objetivos al menor coste. Así, las premisas de la legislación inteligente potencian y auspician el desarrollo de fórmulas alternativas y de diferentes modelos de regulación tales como la autorregulación, la co-regulación y en algunos casos, la desregulación, cuando la evaluación previa a la adopción de la norma revela la innecesariedad de la misma. La legislación resultante en aplicación de los criterios de racionalización del ordenamiento jurídico implica la necesidad de una regulación donde hay que prescindir de la norma ineficiente que pueda ser una carga para sus destinatarios. Cuando se constata la necesidad de la norma, la aplicación de los criterios de racionalización y eficiencia imponen la necesidad de eludir aquellos contenidos que puedan llegar a ser una carga para sus destinatarios, especialmente para aquellos que desarrollan una actividad económica.

Esta formulación legislativa conduce progresivamente a un contexto normativo en el que las medidas de carácter intervencionista y restrictivas son cada vez más excepcionales. Ello implica la aprobación de normas cuyos contenidos son cada vez menos preceptivos, en las

que se regula por principios y en las que el recurso a las medidas coercitivas, o sancionadoras es cada vez más limitado. En definitiva, se buscan las alternativas a la clásica regulación y las normas son preteridas cuando es posible en favor de otros modelos regulatorios que implican la autorregulación y que “delegan” en sujetos externos la regulación de determinados sectores, generalmente con implicaciones económicas, llevando a cabo una “privatización” de la actividad normativa. Y allí donde la exigencia de la norma es inapelable, ésta trata de limitar su incidencia intervencionista y coercitiva.

Implícita a la introducción de los mecanismos de la democracia participativa en el proceso normativo se encuentra también la idea de que el concepto de interés público ya no es suficiente por sí solo para legitimar las normas. Estas se legitiman por la participación de sus destinatarios, que contribuyen a lo largo del proceso de elaboración a definir sus propios intereses y a asegurar su presencia y plasmación en el resultado normativo. Se produce por tanto una redefinición de los intereses jurídicos presentes en las normas y en su conformación intervienen no sólo los poderes públicos, sino también agentes externos, dado que el interés público apreciado unilateralmente por las instituciones es insuficiente. Sin embargo, en el marco de una política regulatoria concebida para potenciar el crecimiento económico, o al menos para no poner trabas al mismo, no es de extrañar que los grupos representativos de intereses económicos tengan un tratamiento privilegiado, sobre todo en lo que se refiere a la articulación de cauces que permitan a las instituciones europeas conocer su posición y sus intereses respecto a una determinada normativa que va a ser objeto de aprobación, con el agravante de que los mecanismos de transparencia previstos hasta el momento, adolecen de las importantes limitaciones apuntadas. Bajo estas premisas, la legislación europea corre el peligro de quedar “secuestrada” por fuerzas económicas que potencian la elaboración de normas ajustadas básicamente a sus intereses, intereses cuya naturaleza económica coincide con los presupuestos de la legislación inteligente que propugnan instituciones y organizaciones como la OCDE y la propia Unión Europea y cuya inserción en la norma se potencia a través de cauces específicos en el marco de consultas restringidas.

Pero, además, en este contexto normativo, los mecanismos de participación no solo se articulan para la adopción de normas, sino también para su derogación o modificación a través de las consultas integradas en las evaluaciones a posteriori, que han de realizarse con la periodicidad establecida. La participación democrática se extiende así a todo el ciclo normativo, incluyendo la potestad de derogar o modificar normas. La vigencia y aplicación de la norma es así evaluada periódicamente con el fin de revisar, modificar, codificar o derogar aquella legislación que no se ajusta a los presupuestos o las circunstancias en que fue aprobada. Las evaluaciones ex post permiten por tanto depurar el ordenamiento jurídico, desechando aquellos actos jurídicos innecesarios o que lastran la eficacia normativa. La consecuencia es que la vigencia de la norma se dirime no solo en base a las consideraciones del legislador, como había ocurrido hasta ahora, sino también teniendo en cuenta las aportaciones e intereses de sujetos externos que asumen un papel de cuasi-regulador, con lo que el peligro de la intervención de los intereses en la sombra se extiende a todo el ciclo legislativo.

La legislación europea debe por tanto mejorar los mecanismos que permitan conocer qué fuerzas económicas subyacen bajo los llamados grupos de interés, y al mismo tiempo potenciar un enfoque integrador que favorezca la celebración de consultas abiertas a la ciudadanía, dotándolas de las garantías procedimentales necesarias para que su participación no sea una mera formalidad carente de efectos jurídicos, sino estableciendo mecanismos de retorno y de retroalimentación que permitan barajar e integrar en las normas la pluralidad de intereses en contienda y hacer efectivos los principios de gobierno democrático que promulga la Unión Europea.

Igualmente, mecanismos como la iniciativa ciudadana europea han de ser potenciados por las propias instituciones europeas para que no resulten meros instrumentos decorativos. De otro modo, los ciudadanos corremos el riesgo de ser sepultados por la “presión” ejercida por los grupos o fuerzas económicas auspiciadas por la asunción de que el crecimiento económico es el fin al que deben de tender todos los esfuerzos del legislador europeo.

EJERCICIOS DE AUTOEVALUACIÓN

- 1.- ¿Cuáles son las razones para introducir innovaciones basadas en los mecanismos de la democracia participativa en el ámbito de la democracia europea?
- 2.- Diferencias entre la democracia participativa y la democracia representativa.
- 3.- Contraste los mecanismos de la democracia representativa con los mecanismos de participación basados en la democracia participativa.
- 4.- Relacione los mecanismos de elaboración de normas europeas con los mecanismos de la democracia participativa.
- 6.-¿Cuál es la base jurídica de las iniciativas ciudadanas y las consultas en los Tratados?
- 7.- ¿Cuál es el procedimiento y los requisitos para presentar una iniciativa ciudadana?
- 8.- Cite el nombre de algunas de las iniciativas ciudadanas que han sido registradas y admitidas por la Comisión Europea.
- 9.- Cite el nombre de alguna de las iniciativas ciudadanas abiertas en este momento.
- 10.- Valore la eficacia real de las iniciativas ciudadanas en el procedimiento de elaboración de normas europeas.
- 11.- Relaciones el procedimiento legislativo de elaboración de normas con las consultas ciudadanas.
- 12.- Tipos de consultas ciudadanas.
- 13.- ¿Quiénes son los sujetos llamados a participar en las consultas ciudadanas?
- 14.- Valore la relación entre consultas ciudadanas y grupos de interés.
- 15.- Regulación de las consultas por la normativa europea.
- 16.- Efectos de las consultas públicas en el procedimiento de elaboración de normas europeas.
- 17.- Virtualidad de las consultas ciudadanas en el proceso de mantenimiento y mejora de la regulación existente (mecanismos ex post de participación ciudadana).
- 18.- Defina el diálogo con los ciudadanos como instrumento de la democracia participativa.
- 19.- Las nuevas tecnologías y los instrumentos de la democracia participativa.
- 20.- Valore la incidencia de los instrumentos de la democracia participativa en la creación de una conciencia de ciudadanía europea.

Para resolver estas cuestiones, se pueden consultar, además de los materiales docentes facilitados, los siguientes documentos, entre otros:

- Comunicación relativa al seguimiento del Libro Verde “Iniciativa europea en favor de la transparencia”. COM (2007) 127 final.
- Comunicación “Seguimiento del libro verde¹⁰⁰ Iniciativa europea en favor de la Transparencia”, COM (2006) 194 final
- La propuesta de Reglamento del Parlamento europeo y del Consejo sobre la iniciativa ciudadana europea, COM (2017) 482 final

Bibliografía.

ALONSO TIMON, A.J., (2016), “La participación ciudadana, transparencia y técnica normativa e las leyes 39 y 40 de 2015. Los principios de la buena regulación”, *Asamblea: revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, 34, 77-102.

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, 85-112.

ASTOLA MADARIAGA, J., (2005), “De la legitimidad democrática de la Unión europea y de la legitimación democrática de sus decisiones: una reflexión sobre el proyecto de Constitución europea”, *Teoría y realidad constitucional*, 15, 201-234.

BALDWIN, R., (2005), “Is better regulation smarter regulation?”, *Public Law*, Autumn, 485-511.

BELLIDO BARRIONUEVO, M., (2014) “La iniciativa ciudadana europea: una oportunidad para los ciudadanos y las instituciones europeas”, *Revista española de Derecho europeo*, 51, 45-78.

BILBAO UBILLOS, J.M., (2012), “La iniciativa ciudadana europea (artículo 11.4 TUE)”, *Cuadernos Europeos de Deusto*, 46, 49-84.

BILBAO, J.M., y VINTRÓ, J.,(2011) *Participación ciudadana y procedimiento legislativo: de la experiencia española a la iniciativa ciudadana europea*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid.

BOBBIO, N., (1980), *La democracia y el poder invisible*, Plaza y Janés.

BURGUERA AMEAVE, L., (2014), “Identidad política y participación: la iniciativa ciudadana europea”, *Estudios de Deusto*, vol. 62, 2, 391-403.

BOUZA GARCIA, L., “Democracia participativa, sociedad civil y espacio público en la Unión Europea. Algunas propuestas para el desarrollo del artículo 11 del TUE”, Fundación Alternativas.

CABALLERO SANZ, F., (2006), “La evaluación en la Unión europea”, en PAU I VALL y PARDO FALCÓN, coords., *La Evaluación de las leyes* Tecnos, Madrid.

CUESTA LOPEZ, V., (2010), “The Lisbon Treaty’s provisions on Democratic Principles: a legal framework for Participatory democracy”, *European Public Law*, 16, 1, 123-136.

DIEZ PICAZO, L.M.,(2001), Sobre la ciudadanía europea”, *Anuario de derecho civil*, 54, 4, 1355-1370.

ESPALIÚ BERDUD, C., (2016), “La iniciativa ciudadana europea en el contexto de la subjetividad internacional del individuo” en ESPALIÚ BERDUD, C., coord., *El Estado en la encrucijada: retos y desafíos en la sociedad internacional del siglo XXI*, Aranzadi, Madrid.

FERNANDEZ LE GAL, A.,(2018), “La contribución de la iniciativa ciudadana europea a la vida democrática de la Unión: Régimen jurídico y aplicación práctica”, *Revista General de Derecho Constitucional*, 1-44.

GARCÍA DE ENTERRÍA, E. (1999), *Justicia y Seguridad Jurídica en un mundo de leyes desbocadas*, Civitas, Madrid.

GARCIA ESCUDERO, P., (2010), *Técnica legislativa y seguridad jurídica: ¿hacia el control constitucional de la calidad de las leyes?*, Thomson Reuters.

GARDEÑES SANTIAGO, M. (1992), Las "Comunicaciones interpretativas" de la Comisión: concepto y valor normativo”, *Revista de Instituciones Europeas*, 19, 3, 933-950.

GUILLEM CARRAU, J., (2015) “La mejora de los entornos normativos y la competitividad económica el ajuste regulatorio (REFIT) de la Unión Europea”, *Corts: Anuario de derecho parlamentario*, 28, 204.

MANGAS MARTÍN, A., (2016), “El estatuto de ciudadanía de la Unión”, 151-174 en *Instituciones y derecho de la Unión Europea*, MANGAS MARTÍN, A y LIÑÁN NOGUERAS, D.J (2016), Tecnos.

MEDINA ORTEGA, M. (2014), “El problema de la democracia en la Unión Europea”, *Revista española de relaciones internacionales*, 6, 9-45.

MOLINA MOLINA, J., (2010), *Los presupuestos participativos*, Aranzadi.

MONTORO CHINER, M.J., (1989), *Los presupuestos de calidad de las normas: adecuación al ordenamiento jurídico y factibilidad*, Madrid.

MONTORO CHINER, M.J., (2004), “Técnica normativa y órganos consultivos. Prospectiva europea”, *Revista española de la función consultiva*, 2, 1- 45.

PAREJO ALFONSO, L., (2004), “Los principios de la Gobernanza Europea”, *Revista de Derecho de la Unión europea*, 6, 27-56

RODRIGUEZ TORRES, C., (2016), “Marco regulatorio de las actividades de los lobbies en la Unión europea”, *Revista General de Derecho europeo*, 39, 1-38.

SANTAMARÍA PASTOR, J.A., (2004), “Sobre el procedimiento administrativo de elaboración de las normas”, *Revista española de la función consultiva*, 2, 74-95.

SEGOVIA MARCO A.,(2015), “La técnica legislativa en la elaboración de anteproyectos de leyes”, *Gabilex: Revista del Gabinete Jurídico de Castilla La Mancha*, 1, 1- 37.

SEGOVIA MARCO, A., (2009), “Calidad de las normas jurídicas y estudios de impacto normativo”, *Revista de Administración Pública*, 179, Madrid, 2009, 333-365.

SUBIRATS, J., (2001), "Nuevos mecanismos participativos y democracia: promesas y amenazas", en FONT, J., coord. *Ciudadanos y decisiones públicas*, Ariel, Barcelona.

UGARTEMENDÍA ECEIZABARRENA, J.I., (2010), La iniciativa normativa en el procedimiento legislativo europeo a la luz del Tratado de Lisboa. Indret: Revista para el Análisis del Derecho.

XANTHAKI, H., (2013), "European Union legislative quality after the Lisbon Treaty: The Challenges of smart regulation", *Statute Law Review*, 35, 66-80.

