

# DE LA TEORÍA A LA PRÁCTICA: LA EFICACIA DE LA INICIATIVA CIUDADANA EUROPEA EN LA PARTICIPACIÓN DEMOCRÁTICA

From theory to practice: The effectiveness of the European citizens' initiative in democratic participation

HUGO NEVES PÉREZ

Universidad Nacional de Educación a Distancia

hugo.neves@der.uned.es

## *Cómo citar/Citation*

Neves Pérez, Hugo (2026).

De la teoría a la práctica: la eficacia de la iniciativa ciudadana europea en la participación democrática

*Revista de Estudios Políticos*, 211, 147-176.

doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/rep.211.05>

## **Resumen**

La iniciativa ciudadana europea (ICE), regulada en el artículo 11.4 TUE, es un instrumento diseñado para fomentar la participación ciudadana en la toma de decisiones de la Unión Europea. A pesar de su creación en 2011, solo una minoría de las 135 iniciativas presentadas han sido atendidas por la Comisión hasta la fecha, lo que sugiere que el mecanismo no ha tenido el resultado esperado en la mayoría de los casos. En un esfuerzo por mejorar su funcionamiento, la Unión aprobó el Reglamento 2019/788, que introdujo cambios en la recopilación de apoyos, la difusión de las iniciativas y la firma electrónica. Sin embargo, la naturaleza no vinculante de la ICE puede llevar a los colectivos a considerarla un instrumento ineficaz para influir en los asuntos europeos. Además, la falta de legitimidad y el diseño institucional complejo también pueden ser obstáculos para su uso efectivo. Por ello, es importante analizar las novedades del Reglamento y evaluar los datos para determinar si la ICE es un mecanismo efectivo para la democratización de la toma de decisiones.

## **Palabras clave**

Democracia; participación ciudadana; Unión Europea; iniciativa ciudadana.

**Abstract**

The European citizens' initiative (ECI), regulated by Article 11.4 of the TEU, is an instrument designed to promote citizen participation in the decision-making processes of the European Union. Despite its creation in 2011, only a minority of the 135 initiatives submitted have been addressed by the Commission to date, suggesting that the mechanism has not had the expected outcome in most cases. To improve its functioning, the Union approved Regulation 2019/788, which introduced changes in the collection of support, the dissemination of initiatives, and electronic signatures. However, the non-binding nature of the ECI may lead groups to consider it an ineffective instrument for influencing European affairs. Additionally, the lack of legitimacy and the complex institutional design can also be obstacles to its effective use. Therefore, it is important to analyze the novelties of the Regulation and evaluate the data to determine whether the ECI is an effective mechanism for democratizing decision-making.

**Keywords**

Democracy; citizen participation; European Union; citizens' initiative.

## SUMARIO

---

I. INTRODUCCIÓN. II. LA NATURALEZA DE LA ICE Y SU RELACIÓN CON LAS INICIATIVAS LEGISLATIVAS POPULARES: 1. Primera clasificación: iniciativa ciudadana, agenda de iniciativa, referéndum y voto de retirada. 2. Segunda clasificación: iniciativa, referendo y plebiscito: 2.1. *La iniciativa*. 2.2. *El referendo*. 2.3. *El plebiscito*. 3. La verdadera naturaleza de la ICE. III. EL MARCO REGULATORIO DE LA INICIATIVA CIUDADANA EUROPEA. IV. INICIATIVAS CIUDADANAS EUROPEAS: REGISTRO, PROGRESO Y RESULTADOS: 1. Iniciativas registradas. 2. Iniciativas en curso e iniciativas admitidas. 3. De la idea a la realidad: evaluando los resultados de las iniciativas. V. *DE LEGE FERENDA*: REFLEXIÓN Y RECOMENDACIONES PARA EL FUTURO. *BIBLIOGRAFÍA*.

---

## I. INTRODUCCIÓN

La Unión Europea (en adelante UE) constituye un proyecto político, jurídico y económico singular que articula un espacio común de libertad, seguridad y justicia, afectando de manera directa la vida cotidiana de la ciudadanía europea; de hecho, el 71% afirma ser consciente del impacto de la UE en su día a día (Eurobarometer, 2023). Desde el prisma del derecho constitucional, la UE representa un modelo innovador de estructura supranacional que reconfigura los conceptos clásicos de soberanía, dado que los tratados operan como una suerte de constitución material que armoniza los ordenamientos nacionales y fija estándares comunes en ámbitos como los derechos humanos, el medio ambiente o las políticas económicas y monetarias.

Pese a estos avances, la integración europea ha sido objeto de críticas vinculadas al denominado «déficit democrático», concepto acuñado por autores como Weiler, Haltern y Mayer (1995: 6-12), quienes lo estructuran en cinco elementos: un poder ejecutivo fuerte (dominancia del Consejo Europeo); un Parlamento Europeo débil; la ausencia de elecciones propiamente europeas; el distanciamiento institucional respecto de la ciudadanía, y la falta de un apoyo mayoritario a la legislación europea. Este distanciamiento ha alimentado el euroescepticismo, en contraposición al europeísmo inicial de décadas pasadas, lo que ha motivado la necesidad de reforzar la legitimidad democrática de la Unión<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Las críticas sobre la falta de democracia en la toma de decisiones en la UE, y la conceptualización del déficit democrático por autores como Weiler, Haltern y Mayer,

Sin embargo, desde 2019 se observan tendencias más favorables, con un aumento de la confianza ciudadana en el funcionamiento de la democracia en la UE —del 49 % en 2018 al 52 % en 2019, alcanzando el 64 % en 2023 (Schulmeister, 2019: 15-17; Eurobarómetro, 2023)— y una mayor participación electoral en las elecciones al Parlamento Europeo —del 42,61 % en 2014 al 50,66 % en 2019 y al 51,07 % en 2024 (Parlamento Europeo, 2019a; Parlamento Europeo, 2024)—. Incluso países tradicionalmente euroescépticos, como Hungría o Polonia, registraron incrementos significativos en determinados comicios, aunque con variaciones en 2024<sup>2</sup>. Aun así, estos procesos electorales también han evidenciado el fin de la hegemonía histórica de socialistas y populares, el ascenso de nuevas fuerzas políticas en 2019 —ecologistas y liberales— y, posteriormente, el notable crecimiento de partidos euroescépticos en 2024<sup>3</sup>.

Ante estas críticas y transformaciones, la UE ha desarrollado diversos mecanismos orientados a democratizar la toma de decisiones. El Tratado de Maastricht reforzó las competencias del Parlamento Europeo y consagró la ciudadanía europea; posteriormente, el Tratado de Lisboa profundizó esta

---

resaltan la necesidad de abordar los desafíos en la legitimidad y participación ciudadana en el proyecto europeo. La implementación de mecanismos y medidas para democratizar la toma de decisiones, como los establecidos en los tratados de Maastricht y Lisboa, demuestran el esfuerzo continuo de la UE por fortalecer la participación ciudadana y mejorar su legitimidad.

<sup>2</sup> Estos datos muestran una tendencia positiva en cuanto a la confianza de los ciudadanos europeos en el funcionamiento de la democracia en la UE y su participación en las elecciones al Parlamento Europeo. Sin embargo, es importante señalar que estos indicadores siguen siendo relativamente bajos en comparación con los niveles de confianza y participación en las democracias nacionales de los Estados miembros. La mejora en los indicadores de confianza y participación electoral puede atribuirse a diversos factores, como el impacto de las campañas de sensibilización sobre la importancia de las elecciones europeas, la percepción de una mayor relevancia de las decisiones tomadas a nivel europeo en la vida cotidiana de los ciudadanos o el surgimiento de nuevos movimientos políticos y partidos que han logrado movilizar a sectores de la población tradicionalmente menos participativos en el proceso político europeo.

<sup>3</sup> La emergencia de nuevos partidos y enfoques políticos, como los ecologistas y los liberales, refleja un cambio significativo en el panorama político europeo, marcando el fin de la hegemonía de las familias políticas tradicionales. Pero, a pesar de esto, en las elecciones de 9 de junio de 2024 se ha observado un claro ascenso de los partidos euroescépticos, lo que puede virar el devenir de la UE y trastocar (a un futuro) las coaliciones tradicionales que se han dado, desde el inicio, en el seno del Parlamento Europeo.

línea mediante el art. 11 TUE<sup>4</sup>, que consagra instrumentos participativos, como el diálogo civil —con el derecho de la ciudadanía a dirigirse a las instituciones europeas—, y de forma destacada la iniciativa ciudadana europea (en adelante ICE)<sup>5</sup>. La introducción de la ICE en el Tratado de Lisboa, tras el fracaso del proyecto de Constitución europea, respondió precisamente al objetivo de reforzar la legitimidad democrática y mitigar el déficit democrático. Así, la ICE permite a un grupo representativo de ciudadanos solicitar a la Comisión Europea la presentación de propuestas legislativas, lo que constituye un mecanismo de democracia participativa más que de democracia directa, dado que la ciudadanía influye en la agenda, pero no participa directamente en la producción normativa<sup>6</sup>.

Su relevancia se ha incrementado con la entrada en vigor del Reglamento (UE) 2019/788, dirigido a hacer la ICE más accesible y operativa, lo que evidencia su importancia como instrumento de participación ciudadana y de legitimación democrática. Este marco se articula con el debate teórico sobre democracia representativa, directa y participativa (Sánchez Morón,

<sup>4</sup> Véase *Consolidated version of the Treaty on European Union* (Official Journal of the European Union C 202/13, 7.6.2016).

<sup>5</sup> Hay que destacar el papel clave de la ciudadanía europea en el diálogo civil y la ICE como instrumentos participativos que buscan acercar las instituciones europeas a los ciudadanos, además de fomentar una mayor implicación en el proceso de toma de decisiones. Estos mecanismos representan pasos importantes en la búsqueda de una mayor legitimidad democrática y en la superación de las críticas sobre el déficit democrático en la UE.

<sup>6</sup> Con respecto a esto, hay autores italianos que han tratado la cuestión. Sería el caso de Vizioli (2014: 189), autor que señala (poniendo como ejemplo a Italia) que lo característico de la democracia participativa es la facultad que se le da a la ciudadanía para intervenir en el proceso decisorio (desde una posición colaboradora), aunque la decisión final será de los representantes; mientras que en la democracia directa la decisión final es tomada, en exclusiva, por la ciudadanía. Por otro lado, Zampetti (1973) plantea la presencia de señales evidentes que demuestran el declive gradual de la transferencia de poder del pueblo a sus representantes, lo que conduce a una creciente apatía política y al fortalecimiento de la participación ciudadana. Este cambio gradual apunta hacia un nuevo paradigma democrático, la democracia participativa. Además, subraya la importancia de una participación sectorial del poder por parte de los individuos en grupos específicos, una forma de participación que se caracteriza por no ser total (Zampetti, 1973: 1482-1483). En contraste con la democracia representativa, donde el poder se delega en los representantes, la democracia participativa se caracteriza por mantener el poder en manos de los ciudadanos como sujetos colectivos, actuando en su capacidad de titulares de derechos sociales.

1979; Habermas, 1998; Pizzorusso, 1975, 1982; Tibor Pallinger *et al.*, 2007), dentro del cual la ICE ocupa un espacio intermedio que fomenta la deliberación y la expresión ciudadana sin sustituir los procesos legislativos representativos.

En relación con la legitimidad, diversos autores señalan su carácter de «concepto esencialmente disputado» (Dryzek, 2010; Hurrelmann *et al.*, 2007: 229-237). Weber (2014: 334) la vincula con la dominación legítima<sup>7</sup>, mientras que Habermas (1981: 243; 1998: 199-261) propone un criterio deliberativo basado en la justificación racional y el reconocimiento (Vallespín, 2001: 53-58)<sup>8</sup>. Desde esta óptica, la ICE contribuye a la legitimidad de la UE al permitir que los ciudadanos participen directamente en la definición de la agenda política, reforzando su sentido de pertenencia y la rendición de cuentas tanto vertical como horizontal (Arregui, 2012: 89).

La complejidad propia del sistema político multinivel de la UE (Eriksen y Fossum, 2007; Fernández Silva, 2023: 333-336) exige mecanismos específicos de legitimación, más funcionales que fundacionales, donde los resultados y la capacidad de respuesta desempeñan un papel central (Arregui, 2012: 89). En este contexto, la ICE se entiende como un instrumento ideológicamente orientado a reforzar la ligazón entre ciudadanía y proyecto europeo, insertándose en la arquitectura participativa y deliberativa defendida por Habermas<sup>9</sup>.

<sup>7</sup> La teoría de la legitimidad de Max Weber ha sido ampliamente aplicada en investigaciones empíricas, aunque ha enfrentado críticas considerables de parte de filósofos políticos. Algunos críticos sostienen que Weber no ofreció un marco claro para evaluar la legitimidad e ilegitimidad basándose en criterios racionales y objetivos (Fenichel Pitkin, 1972: 283).

<sup>8</sup> La legitimidad se puede definir como la justificación del poder y la dominación. Si bien las relaciones de poder no se limitan al ámbito estatal, el Estado es la organización que detenta el máximo poder y dominación en las sociedades contemporáneas. Dado que este poder estatal se basa en el monopolio de la violencia, las sociedades buscan someterlo a reglas justificables, mientras que los poderes sociales intentan asegurar el consentimiento de, al menos, sus subordinados más relevantes. Cuando el poder se adquiere y ejerce de acuerdo con normas justificables y con evidencia de consentimiento, se considera un poder legítimo, tal como alega Beetham (1991) en su obra *The legitimation of power*.

<sup>9</sup> Para Habermas (2012), la legitimidad de la UE se basa «en sus procesos deliberativos». El filósofo alemán ve el proyecto de integración europea como un ámbito crucial para la construcción de la ciudadanía global y la cooperación entre Estados mediante procesos deliberativos, superando las concepciones tradicionales del Estado nación. La UE, como ejemplo de esta nueva realidad, ha establecido un marco de cooperación complejo para enfrentar estos problemas, donde los procesos de deliberación generan leyes obligatorias para los países miembros, que han cedido voluntariamente parte de su soberanía a la organización. Por último, y siguiendo con Habermas (2012), «la cesión de soberanía nacional a instancias supranacionales no debe conllevar la pérdida

Finalmente, la ICE se relaciona con el debate sobre la ciudadanía europea, consolidada en el art. 8 TUE y concebida como base para la democracia participativa supranacional<sup>10</sup>. Aunque existen esfuerzos —como el modelo social europeo (Luis Moreno, 2014: 14) o determinadas ICE orientadas a ampliar derechos, como Votantes sin Fronteras— la ausencia de una identidad europea plenamente compartida y la influencia de intereses nacionales dificultan su consolidación. Esto limita, en parte, la capacidad de la ICE para promover cohesión, pues su éxito a menudo depende de recursos y apoyos más que del mero compromiso ciudadano.

En suma, la combinación entre democracia, legitimidad y ciudadanía en la UE revela un proyecto político complejo donde la ICE desempeña un papel fundamental como instrumento de participación, legitimación y construcción de identidad, aunque no exento de desafíos estructurales, institucionales y sociopolíticos que condicionan su efectividad y alcance.

---

de capacidad de los ciudadanos democráticos.» Habermas identifica tres problemas intrínsecos a una organización de este tipo: «La falta de soberanía de las instituciones comunitarias, la ausencia de un mundo de la vida europeo y la carencia de solidaridad europea dentro de los Estados miembros». Sin embargo, su solución a estos problemas no es limitar a la Unión Europea a ciertos ámbitos específicos o reducirla a un mero mercado común. Por el contrario, Habermas aboga por una mayor profundización en la integración democrática y el fortalecimiento de los mecanismos de deliberación y juridificación dentro del ámbito comunitario.

<sup>10</sup> La *participatory democracy*, o democracia participativa, es un concepto amplio que abarca una variedad de procesos y modelos normativos que se remontan a los Estados Unidos de los años sesenta y setenta del siglo xx. Inspirada en los movimientos juveniles y las organizaciones de la nueva izquierda, esta forma de democracia se caracteriza por la igualdad, el consenso y la asamblea del «cara a cara». Entre las obras clave sobre el tema se encuentran *Participation and democratic theory* de Carole Pateman (1970); *Participatory democracy* de Terrence E. Cook y Patrick M. Morgan (1971) y *A defense of participatory democracy* de Joel D. Wolfe (1985). En su libro, Pateman (1970) destaca que la democracia participativa es diferente de la democracia deliberativa, ya que la deliberación y el debate son fundamentales, pero no suficientes. Ella propone dos mecanismos clave: los jurados de ciudadanos y las asambleas de ciudadanos, así como los presupuestos participativos. En cambio, Cook y Morgan (1971) definen la democracia participativa como estructuras de toma de decisiones que se adhieren a las normas procesales democráticas básicas, como la igualdad y el gobierno de la mayoría, pero que extienden esa igualdad mediante la toma de decisiones de autoridad. Mientras que el trabajo de Joel D. Wolfe (1985) destaca que la participación produce un control popular del orden del día de la agenda política, la toma de decisiones y la implementación de las decisiones adoptadas, siguiendo la tradición de autores como JJ. Rousseau, J. S. Mill y G. D. H. Cole.

## II. LA NATURALEZA DE LA ICE Y SU RELACIÓN CON LAS INICIATIVAS LEGISLATIVAS POPULARES

Existen distintos mecanismos de democracia directa. Están los referéndums, las iniciativas ciudadanas, los plebiscitos, los referendos, las agendas de iniciativa, los votos de retirada... En la ciencia política y el derecho a veces se tiende a confundir términos y a solapar definiciones. Este es el caso particular de la ICE, ya que no hay que confundir la iniciativa ciudadana con otros mecanismos de participación (Báez Lechuga, 2016: 72).

Por lo cual a lo largo de este capítulo se abordarán las distintas clasificaciones que se aplican a los diferentes mecanismos de participación o de democracia directa, semidirecta o participativa. De esta forma, se podrá definir la naturaleza de la ICE y comprender con cual de todos los mecanismos tiene una mayor semejanza.

### 1. PRIMERA CLASIFICACIÓN: INICIATIVA CIUDADANA, AGENDA DE INICIATIVA, REFERÉNDUM Y VOTO DE RETIRADA

Primero, se establecerá una clasificación que distingue cuatro mecanismos de participación: la iniciativa ciudadana, la agenda de iniciativa, el referéndum y el voto de retirada. Esta clasificación se basa en los trabajos de Virginia Beramendi, Andrew Ellis y Bruno Kaufmann del International Institute for Democracy and Electoral Assistance de Estocolmo.

La iniciativa ciudadana permite al electorado votar sobre una medida política, legislativa o constitucional propuesta por un número determinado de ciudadanos, en lugar de ser presentada por una autoridad. Como señala la profesora Báez Lechuga, «una iniciativa ciudadana es, para tener una idea clara, coger una ley que no gusta a un determinado número de personas y hacerla pasar por el voto popular para legitimar su aplicación» (2016: 72).

En contraste, la agenda de iniciativa es una propuesta que surge de un grupo específico de ciudadanos organizados con el propósito de incorporar un tema en la agenda política de las instituciones. A diferencia de la iniciativa ciudadana, la agenda de iniciativa no requiere una votación popular posterior para su aprobación, ya que se inserta directamente en el proceso legislativo habitual desde el inicio. Los expertos también la denominan iniciativa popular indirecta (*agenda setting o indirect popular initiative*), ya que la propuesta legislativa queda completamente sujeta a la voluntad de la Comisión Europea (Cuesta López, 2012: 259).

Los otros dos mecanismos son el referéndum y el voto de retirada o dimisión. El referéndum es un procedimiento en el cual el electorado vota directamente sobre un asunto específico. Un ejemplo es el referéndum sobre la

adhesión de España a la OTAN, o el rechazo holandés y francés a la Constitución europea. Por otro lado, el voto de dimisión permite a los ciudadanos votar sobre la destitución de un cargo específico; aunque este mecanismo se utiliza en algunos países, no es muy común en el derecho comparado (Beramendi, 2008: 12-16).

Considerando lo anterior, se puede cuestionar la terminología empleada para definir y nombrar a la ICE. A pesar de su denominación, la ICE es una variante de una agenda de iniciativa que busca (a través de la recolección de firmas) introducir un tema en la agenda legislativa. Es decir, el principal objetivo de la ICE es que la propuesta se integre en un determinado ordenamiento jurídico. No obstante, a lo largo del escrito se referirá a la ICE como una iniciativa para evitar confusiones teóricas y denominativas, sin olvidar que diversos autores la mencionan como una agenda de iniciativa o iniciativa de agenda.

## 2. SEGUNDA CLASIFICACIÓN: INICIATIVA, REFERENDO Y PLEBISCITO

Por otro lado, existe una segunda clasificación que puede abordar la distancia conceptual entre los distintos mecanismos y lo que caracteriza a la ICE. Esta clasificación se basa en tres elementos fundamentales de análisis: la iniciativa, el referéndum y el plebiscito. Su fundamento se encuentra en la obra de Bruno Kaufmann, Rolf Büchi, y Nadja Braun del The Initiative and Referendum Institute Europe (IRI) de Suiza.

### 2.1. La iniciativa

Las iniciativas se caracterizan porque una minoría tiene el derecho y la capacidad de proponer a las autoridades la introducción de una ley o su derogación. Ahora bien, estas pueden ser de distintos tipos (Braun, 2010: 30-33):

- *Iniciativa ciudadana o popular*. Este es un procedimiento donde un grupo de ciudadanos tiene el derecho de presentar sus propias propuestas de reforma política. La principal distinción de este tipo de iniciativa es su destinatario (el pueblo), que debe pronunciarse sobre la propuesta mediante votación.
- *Iniciativa popular contrarrestada por autoridades*. Aquí, las autoridades competentes presentan una alternativa legislativa que contrarresta una iniciativa popular ya presentada por los ciudadanos. En situaciones de conflicto, la resolución se lleva a cabo mediante voto popular, determinando cuál de las propuestas avanzará.
- *Iniciativa para fijar la agenda*. Este tipo de iniciativa otorga a un grupo de ciudadanos, también conocidos como votantes, el derecho de

proponer una proposición legislativa a la autoridad responsable para su adopción. En este caso, dicha autoridad es la encargada de decidir el destino de la propuesta ciudadana; por ello, la ICE se asemeja más a este modelo de iniciativa.

- *Iniciativa de minoría de autoridades*. En este caso, una minoría parlamentaria puede presentar una proposición legislativa a los votantes para que estos se pronuncien sobre ella.

## 2.2. El referendo

Este procedimiento tiene como finalidad que el electorado vote sobre una cuestión específica. El referéndum puede ser convocado por mandato legislativo, a petición de un número determinado de ciudadanos, o por iniciativa de una minoría dentro de los órganos de autoridad. Teniendo esto en cuenta, se pueden distinguir los siguientes tipos (Braun *et al.*, 2010: 30-35):

- *Referéndum ciudadano o popular*. En este tipo de referéndum, un grupo determinado de ciudadanos decide someter una cuestión específica a la votación del electorado.
- *Referéndum popular con contrapropuesta*. Similar a la iniciativa ciudadana, aquí la autoridad presenta una contrapropuesta a la ya planteada por los ciudadanos. El electorado votará sobre la propuesta original y la contrapropuesta.
- *Propuesta de referéndum*. Un grupo de ciudadanos tiene la capacidad de proponer a la autoridad la realización de un referéndum. Este procedimiento se asemeja a la agenda de iniciativa, pero en forma de referéndum.
- *Referéndum obligatorio*. En algunos casos, el referéndum debe realizarse por mandato normativo, sin depender de la voluntad de ciudadanos o autoridades. Ejemplos incluyen reformas constitucionales que requieren un referéndum preceptivo y vinculante.
- *Referéndum de minoría de autoridades*. Es similar a la iniciativa de minoría de autoridades, ya que una minoría en el poder puede presentar una cuestión para que el electorado se pronuncie sobre ella.

## 2.3. El plebiscito

Este mecanismo puede definirse como «aquella cuestión que se plantea al electorado para que se pronuncie al respecto» (Báez Lechuga, 2016: 75). Aunque es similar al referéndum, presenta una diferencia clave: en el caso del plebiscito, la iniciativa siempre proviene de la autoridad y no de los ciudadanos. Es decir,

la organización, la formulación de la pregunta y el asunto a votar son determinados desde arriba, por la autoridad. Debido a esta característica, el IRI mantiene una postura crítica hacia los plebiscitos: «Los votos populares en lugar de ser un elemento activo de control del procedimiento, se convierten en medios para obtener un fin determinado por parte de una autoridad representativa [...]. Los plebiscitos otorgan a los políticos gobernantes más poderes sobre los ciudadanos. Se utilizan para eludir la responsabilidad [...], para conferir legitimidad a las decisiones que las personas que ocupan puestos de poder ya han adoptado» (Braun *et al.*, 2010: 36).

En este sentido, solo habría que distinguir entre el plebiscito genérico y aquel que presenta la modalidad de veto (*ibid.*: 36-37):

- *Plebiscito*. Es una votación popular en respuesta a una pregunta formulada y organizada por las autoridades. En este caso, el proponente y el responsable del procedimiento son la misma entidad.
- *Plebiscito de veto*. A diferencia del plebiscito convencional, en este tipo de plebiscito la persona u organismo que plantea la pregunta y quien lo organiza no son la misma entidad. Por ejemplo, un gobierno puede someter a votación una ley aprobada por el Parlamento, a la cual el ejecutivo se opone.

En definitiva, la diferencia fundamental de las distintas clasificaciones comentadas con anterioridad se encuentra en la iniciativa y en el referendo-plebiscito con respecto a la relación que tienen con el proceso legislativo. Es decir, la iniciativa supone una aceleración del marco normativo, mientras que el referendo-plebiscito supone un freno a la elaboración y aprobación de la legislación.

### 3. LA VERDADERA NATURALEZA DE LA ICE

Por lo tanto, y teniendo en cuenta todo lo anterior de las clasificaciones, a la hora de abordar la naturaleza de los instrumentos de democracia semidirecta y participativa es conveniente realizar la siguiente precisión. Según el TC (STC 119/1995 FJ 3)<sup>11</sup>, los instrumentos de democracia semidirecta suponen

<sup>11</sup> Véase el FJ 3 de la Sentencia 119/1995, de 17 de julio del Tribunal Constitucional (BOE núm. 200 de 22 de agosto de 1995) con respecto al significado de la expresión «participar en los asuntos públicos» del art. 23 de la Constitución española. Una expresión que, tal como dictamina el TC, se había examinado desde la perspectiva del derecho de participación a través de representantes, pero que también es perfectamente trasladable (y así debe ser) a la participación directa a la que igualmente se refiere el

una forma de ejercicio del derecho fundamental de participación del art. 23.1 de la Constitución española (en adelante CE), y tan solo se concebirían en el ordenamiento español el referéndum, la iniciativa legislativa popular y el derecho de petición (aunque en una sentencia posterior —STC 31/2015, FJ 4, párrafo 2—, también se han añadido, como instrumentos pertenecientes a este tipo de democracia representativa, las consultas populares no referendarias). Por lo cual, tales herramientas funcionan como números *clausus* y se distinguen de cualesquiera otros instrumentos creados por los poderes públicos y pertenecientes al *tertium genus* de la democracia participativa, no suponiendo en este caso ejercicio del derecho a participar directamente en los asuntos públicos por su limitada apelación al titular de la soberanía.

Lo anterior puede parecer una mera apelación teórica, pero tiene consecuencias sobre la figura de la ICE. En primer lugar porque la misma no supondría una apelación directa al pueblo o ciudadanía europea al mantener la misma únicamente la capacidad de invitar a la Comisión Europea a abordar un asunto. Sería más correcto, por lo tanto, incluirla dentro de los instrumentos de democracia participativa y no directa por este carácter no vinculante que, por cierto, resta credibilidad y efectividad a la propia figura como instrumento efectivo de cambio político. En segundo lugar, porque las diferencias que se indican en este trabajo entre la ICE y las iniciativas de carácter estatal dificultan un estudio comparado *stricto sensu* y recomiendan, tan solo,

---

art. 23.1 CE. Aunque han sido menos las ocasiones en que el TC ha tenido oportunidad de pronunciarse al respecto, en ellas ha afirmado que «la participación directa que en los asuntos públicos ha de corresponder a los ciudadanos es la que se alcanza a través de las consultas populares previstas en la propia Constitución (arts. 92, 149.1.32, 151.1, 152.2, 167.3 y 168.3)» (STC 63/1987, fundamento jurídico 5.º y ATC 399/1990, fundamento jurídico 2.º). Es decir, todos los preceptos enumerados se refieren a distintas modalidades de referéndum y, en última instancia, a lo que tradicionalmente se vienen considerando como formas de democracia directa, es decir a aquellos supuestos en los que «la toma de decisiones políticas se realiza mediante un llamamiento directo al titular de la soberanía.» En este contexto, es pertinente incluir también el denominado «régimen de concejo abierto», al que hace referencia el art. 140 de la Constitución española. Asimismo, el TC ha relacionado la iniciativa legislativa popular, establecida en el artículo 87.3 de la Constitución española, con el art. 23.1 de la misma (STC 76/1994 y AATC 570/1989 y 140/1992). Incluso si se aceptara que la ley puede extender los casos de participación directa, «dichos supuestos deben ser, en todo caso, excepcionales dentro de un régimen de democracia representativa como el instaurado por la Constitución española, en el que priman los mecanismos de democracia representativa sobre los de participación directa» (STC 76/1994, fundamento jurídico 3.º).

establecer comparaciones entre la forma de regular los distintos aspectos de tal instrumento, como el número de firmas o las materias excluidas.

Sí comparten el modelo europeo y la mayoría de las democracias estatales, con la excepción quizás del caso suizo, una lógica de preeminencia por la democracia representativa, en la práctica la única viable. La democracia semidirecta y participativa vendría por ende a complementar la democracia a través de representantes, involucrando a la ciudadanía en la toma de decisiones (Rabasa Gamboa, 2020: 362). En este sentido, procede citar al profesor Pedro de Vega en no considerar «como intrínsecamente perversas, y esencialmente disfuncionales para la democracia representativa a las instituciones de democracia directa» (1985: 125), pues los riesgos comienzan, como indica el autor, cuando pasan de ser correctores de hipotéticos defectos del sistema, a medios para oponer una legitimidad diferente a la del Estado constitucional.

En definitiva, el término o concepto de ICE debe ser entendido como «un importante instrumento de democracia participativa de la Unión, gracias al cual un millón de sus ciudadanos, que residan en una cuarta parte de los Estados miembros, pueden instar a la Comisión a presentar una propuesta de acto jurídico para aplicar los Tratados de la Unión» (Parlamento Europeo, 2019b).

### III. EL MARCO REGULADORIO DE LA INICIATIVA CIUDADANA EUROPEA

La arquitectura institucional de la Unión Europea ha sido objeto de críticas recurrentes centradas en su supuesto «déficit democrático», entendido como un alejamiento de las instituciones comunitarias respecto a la ciudadanía. Como respuesta directa a la necesidad de reforzar la legitimidad del proyecto y fomentar la participación, el Tratado de Lisboa introdujo una serie de instrumentos participativos, siendo la ICE uno de los más innovadores y simbólicos.

Su funcionamiento no se deja a la improvisación, sino que se articula a través de un marco jurídico preciso que ha evolucionado significativamente desde su concepción.

La base legal primordial de la ICE se consagra en el art. 11, apdo. 4, del TUE. Este precepto, piedra angular de la democracia participativa en la UE, establece el derecho de «un millón de sus ciudadanos, que residan en una cuarta parte de los Estados miembros, [a] instar a la Comisión a presentar una propuesta de acto jurídico para aplicar los Tratados de la Unión».

La inclusión de este artículo supuso un hito, al abrir por primera vez un canal directo para que la ciudadanía pudiera, teóricamente, influir en la

agenda legislativa de la Comisión (Bilbao Ubillos, 2012). Sin embargo, el TUE solo traza el marco general; los requisitos concretos, el procedimiento y las condiciones de admisibilidad debían ser definidos por la legislación secundaria, un aspecto que se revelaría crítico para la eficacia real del instrumento.

Ahora bien, el desarrollo normativo de la ICE ha sido un proceso de ajuste y corrección ante las dificultades prácticas:

- La regulación inicial y sus deficiencias (Reglamento 211/2011): el primer reglamento que desarrolló la ICE (Reglamento UE 211/2011) demostró rápidamente tener serias limitaciones. A pesar de su creación en 2011, en la práctica el mecanismo resultó ser «un instrumento ineficaz para influir en los asuntos europeos». Las causas eran múltiples: un «excesivo procedimentalismo», requisitos técnicos y de recogida de firmas muy complejos (especialmente los sistemas de recogida *online*), una falta de transparencia en la respuesta de la Comisión y una alta tasa de rechazo de iniciativas, lo que generó una notable desafección entre los proponentes. La naturaleza no vinculante de la ICE, sumada a estos obstáculos formales, sugería que el mecanismo no estaba teniendo el «resultado esperado».
- La reforma clave, el Reglamento UE 2019/788: consciente de estas deficiencias y de la necesidad de hacer la ICE más accesible para salvar su credibilidad, la Unión aprobó una reforma integral que se materializaría en el Reglamento UE 2019/788 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de abril de 2019, sobre la iniciativa ciudadana europea. Este nuevo reglamento, que entró en vigor el 1 de enero de 2020, buscaba explícitamente «hacer que la ICE sea más accesible y sencilla de impulsar».

Por lo tanto, las reformas clave introducidas, que han sido analizadas por la doctrina (Fernández Silva, 2023; Viñuales Ferreiro, 2022; Suárez Antón, 2019), se centraron en los aspectos más problemáticos de la regulación anterior:

- Simplificación y digitalización: se simplificaron los requisitos formales. Se crearon sistemas centrales de recogida de avales en línea, gestionados por la Comisión, liberando a los organizadores de la carga técnica y económica que esto suponía.
- Registro parcial: se adoptó la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la UE (TJUE). Se obliga a la Comisión a registrar parcialmente aquellas iniciativas que solo recaigan en parte dentro de su ámbito competencial, evitando así el rechazo total por tecnicismos.

- Flexibilización de la edad: se habilitó a los Estados miembros para autorizar la participación a sus nacionales a partir de los dieciséis años, buscando así una mayor implicación de los jóvenes.
- Transparencia y seguimiento: se mejoraron los cauces de comunicación y la transparencia financiera. Se reforzó la fase de examen, obligando a la Comisión a exponer sus conclusiones de forma más clara y estructurada.
- Flexibilización de la representatividad: aunque se mantiene el requisito del millón de firmas y la cuarta parte de los Estados, se implementó un requisito «más laxo» en la forma de verificar dichos apoyos.

A pesar de estas mejoras operativas, y como ya se verá a lo largo de esta investigación, persiste el debate sobre si atacan el núcleo del problema: el carácter no vinculante de la ICE y el poder discrecional de la Comisión en relación con la admisión o inadmisión de nuevas iniciativas. Por ello, en el siguiente epígrafe se analizará los resultados prácticos de la ICE bajo este nuevo marco normativo para determinar su eficacia real.

#### IV. INICIATIVAS CIUDADANAS EUROPEAS: REGISTRO, PROGRESO Y RESULTADOS

Una vez establecido el marco teórico y regulatorio que engloba a la ICE, es de recibo pasar al eje práctico de este artículo. Es decir, a analizar si realmente la ICE ha sido un mecanismo de democracia participativa eficaz o, si por el contrario, no ha cumplido su objetivo de democratización de la toma de decisiones.

Para ello, habrá que fijarse en las iniciativas que se han llevado a cabo desde su entrada en vigor en el 2012, prestando atención a cuántas han sido denegadas, cuántas se han registrado y, al final, cuantas han sido atendidas. De esta forma, se podrá observar si la ICE ha tenido una buena acogida en la ciudadanía, si ha supuesto grandes cambios en la legislación de la UE o si realmente no ha dado los resultados esperados.

##### 1. INICIATIVAS REGISTRADAS

Desde que entró en vigor la ICE, en el año 2012, se han presentado 135 iniciativas, pero solo 112 han sido registradas total o parcialmente, mientras que 23, a fecha de junio de 2024, se han denegado (Unión Europea, 2024a). Por lo tanto, ha habido un promedio, desde que se puso en marcha, de poco más de nueve iniciativas registradas cada año. En comparación con otras iniciativas

legislativas populares europeas (aunque siempre salvando las distancias, ya que la ICE no es del todo similar a estos mecanismos de participación) ha tenido un número de iniciativas registradas bastante notable para los pocos años que lleva en funcionamiento; por ejemplo, en España solo se presentaron 107 iniciativas legislativas populares entre el año 1983 y 2019 (Bernardo, 2019).

A pesar de esto, hay que añadir que no es comparable el número de personas que pueden llegar a participar en la ICE con el del resto de las iniciativas legislativas populares de ámbito nacional, ya que en la ICE pueden participar todos los ciudadanos de la UE. Aun así, es reseñable esta diferencia de iniciativas registradas.

## 2. INICIATIVAS EN CURSO E INICIATIVAS ADMITIDAS

De estas 112 iniciativas registradas total o parcialmente, teniendo como fecha de referencia junio de 2024, 62 no han alcanzado el número mínimo de firmas, 25 han sido retiradas por los organizadores, 10 se encuentran en curso (recogiendo firmas), dos están a punto de comenzar la fase de recogida de firmas, 1 ya ha finalizado con la recogida (se encuentra a la espera de que los organizadores faciliten la información con respecto al mínimo de apoyos conseguido), 2 se encuentran en proceso de verificación de las firmas (en el caso de que sean suficientes apoyos pasarán a la fase de examen por parte de la Comisión) y solo 10 de todas las ICE presentadas (desde su inicio) han sido atendidas (Unión Europea, 2024a). En este último caso, es decir con respecto a las 10 iniciativas atendidas, se pueden ordenar de la más reciente a la más antigua (en cuanto a su registro y atención), dando lugar a la siguiente cronología y distinción:

- Europa libre de pieles (*Fur Free Europe*), con 1 502 319 apoyos. Esta iniciativa, que es la más reciente en ser admitida, tiene como finalidad prohibir la tenencia y matanza de animales con el único (o principal objetivo) de la producción de pieles, así como la comercialización de pieles de animales de granja y productos que las contengan en el mercado de la UE (Unión Europea, 2024b).
- Cosméticos sin crueldad, por una Europa sin ensayos con animales (*Save Cruelty Free Cosmetics, Commit to a Europe without Animal Testing*), con 1 217 916 apoyos. Tiene como objetivo proteger y reforzar la prohibición de los ensayos de los cosméticos en animales, transformar la normativa de la UE sobre sustancias químicas y, además, modernizar la ciencia de la UE (Unión Europea, 2024c).
- Prohibición del cercenamiento de las aletas de los tiburones. Prohibición del comercio (*Stop Finning. Stop the Trade*), con 1 119 996 apoyos.

A pesar de que la UE prohíbe el cercenamiento de las aletas de tiburón por parte de las distintas embarcaciones, la UE se encuentra entre los mayores exportadores de aletas. Por ello, esta iniciativa intenta acabar con el comercio de aletas en la UE, con el objetivo de prohibir la exportación, importación y tránsito comercial de aquellas aletas que no estén unidas de forma natural al cuerpo del animal (Unión Europea, 2024d).

- Salvemos a las abejas y a los agricultores. Hacia una agricultura respetuosa con las abejas para un medio ambiente sano (*Save Bees and Farmers! Towards a Bee-Friendly Agriculture for a Healthy Environment*), con 1 054 973 apoyos. Tiene como objetivo proteger a las abejas y la salud de las personas, instando a la Comisión a que proponga actos jurídicos dirigidos a eliminar, gradualmente, los plaguicidas sintéticos de aquí a 2035, restaurar la biodiversidad y apoyar a los agricultores en la transición (Unión Europea, 2024e).
- Acabemos con las jaulas (*End the Cage Age*), con 1 397 113 apoyos. Insta a la Comisión Europea a poner fin al trato inhumano de los animales de granja. Así, la iniciativa señala que las jaulas infligen sufrimiento a un enorme número de animales de granja cada año, alegando que se pueden implementar sistemas más propicios para el bienestar de los animales (Unión Europea, 2021a).
- Prohibición del glifosato y protección de las personas y del medio ambiente frente a los pesticidas tóxicos (*Ban Glyphosate*), con 1 070 865 apoyos. Tal como su nombre indica, esta iniciativa pide la prohibición de los glifosatos y la protección de las personas y del medio ambiente de cualquier pesticida tóxico existente (Unión Europea, 2017).
- Un millón de firmas a favor de la diversidad en Europa (*Minority SafePack*), con 1 123 422 apoyos. Tiene como objetivo instar a que la UE mejore la protección de las personas pertenecientes a minorías nacionales y lingüísticas y refuerce la diversidad cultural. En el texto de la iniciativa, se solicita que se incluyan medidas políticas en el ámbito de las lenguas regionales y minoritarias, la educación y la cultura, la política regional, la participación, la igualdad y los contenidos audiovisuales (Unión Europea, 2021b).
- Freno a la vivisección (*Stop Vivisection*), con 1 173 130 apoyos. Con esta iniciativa se persigue la derogación de la Directiva 2010/63 sobre la protección de los animales utilizados con motivos científicos y, por ende, el fin a la experimentación con animales (Unión Europea, 2015).
- El derecho al agua y el saneamiento como derecho humano (*Right2Water*), con 1 659 543 apoyos. Defiende el derecho humano al agua

y fomenta su suministro y su saneamiento como servicio público esencial. Además, esta iniciativa recoge que este recurso no se rija por las normas de libre mercado, es decir, que esté regulado y que se garantice un acceso universal al agua (Unión Europea, 2014a).

- Uno de nosotros (*One of Us*), con 1 721 626 apoyos. Esta iniciativa va dirigida a finalizar las actividades que suponen utilizar embriones humanos en ámbitos de investigación y de salud pública (Unión Europea, 2014b).

### 3. DE LA IDEA A LA REALIDAD: EVALUANDO LOS RESULTADOS DE LAS INICIATIVAS

Los datos son concluyentes: la principal dificultad actual es alcanzar el número requerido de firmas. El 48 % de las iniciativas registradas no prosperan debido a la falta de apoyo, y a esto se suma a un 21 % que se retira después de registrarse o durante la fase de recolección de firmas, posiblemente debido a problemas organizativos. Este panorama, un poco desolador, puede deberse a: 1) que los requisitos son demasiado exigentes (no solo el millón de firmas, sino también la representatividad necesaria); 2) a la falta de estructura y capacidad de movilización de las organizaciones proponentes, o 3) a que la herramienta en sí no genera suficiente interés entre los europeos (falta de identidad o afinidad con el proyecto de la UE). Aun así, lo más seguro es que no se deba a un solo factor formal o técnico, sino que la problemática deriva de una combinación de diversas causas; aunque hay que añadir que el elemento clave para el éxito de una ICE, sobre todo en términos de apoyo, es la capacidad de la organización proponente para constituir una estructura transnacional robusta.<sup>12</sup>

Otro de los orígenes de los malos datos de las ICE que se presentan radica en el alto grado de inadmisiones en la fase de registro. Las veintitrés propuestas denegadas se explican por su contenido, ya que es posible que excedan las competencias de la Comisión o no cumplan con algunos de los requisitos formales o materiales establecidos en la normativa, ya comentados

<sup>12</sup> Según los promotores, la ICE se impulsa a través de colectivos, sindicatos, asociaciones y partidos políticos con gran capacidad de movilización e infraestructura transnacional, cuestión que se debe a los complejos requisitos del instrumento, en particular a la necesidad de representatividad. Por lo cual, y teniendo este aspecto en cuenta, se puede observar como la ICE no se ajusta, completamente, a los rasgos característicos de un instrumento de democracia directa, sino más bien a un mecanismo «altamente mediado por partidos y organizaciones con infraestructura, similar a lo que ocurre con la iniciativa legislativa popular española» (Fernández Silva, 2023: 346).

anteriormente. En cualquier caso, las razones del fracaso práctico de la iniciativa europea coinciden, en gran medida, con las que afectan a las distintas iniciativas legislativas populares de los Estados miembros (aunque, en favor de la ICE, la herramienta comunitaria presenta un menor grado de inadmisiones en la fase de registro que otras iniciativas legislativas populares de carácter nacional) (Fernández Silva, 2023: 350).

Examinando con mayor detalle las iniciativas atendidas por la Comisión, se puede observar cómo en algunas ocasiones el órgano comunitario reconoció no estar de acuerdo con el modo o el medio para lograr los objetivos propuestos por las distintas ICE, a pesar de considerarlas y denominarlas como «atendidas». Esta situación en la que la Comisión no cumple con los objetivos de las iniciativas que han superado todo el procedimiento puede desvirtuar el sentido original que tenían los promotores con respecto a la finalidad de las distintas ICE. Por ejemplo, en la ICE «El derecho al agua y el saneamiento como derecho humano», la Comisión Europea se comprometió públicamente con varios de los objetivos de la propuesta ciudadana, pero argumentó que el saneamiento del agua y su acceso universal eran responsabilidad de las autoridades estatales (Unión Europea, 2014a). Algo similar ocurrió con la iniciativa «Freno a la vivisección», donde se admitió que «aunque la Comisión comparte la convicción de que los ensayos con animales deben eliminarse en Europa, su enfoque para lograr ese objetivo difiere del propuesto en esta iniciativa» (Unión Europea, 2015).

De igual forma, en la iniciativa «Uno de nosotros» la Comisión rechazó tomar medidas concretas, argumentando que ya existía una política europea al respecto. Señaló que el Parlamento y los Estados miembros habían decidido continuar financiando este tipo de investigación con embriones, por lo cual esa posición institucional era contraria al objetivo de la iniciativa ciudadana (Unión Europea, 2014b).

En cambio, la ICE titulada «Acabemos con las jaulas» —que reunió 1 397 113 firmas y fue promovida por diversas organizaciones animalistas y ecologistas (Unión Europea, 2021a)— recibió una respuesta favorable (y proactiva) de la Comisión, ya que se comprometió recientemente a eliminar dichas jaulas en la ganadería a partir de 2027 (Luena López, 2022: 127). Por lo cual, esta sería la primera (y única) iniciativa en la que la Comisión se compromete plenamente a cumplir con sus objetivos íntegros, aunque el plazo anunciado para hacerlo parece ser demasiado dilatado en el tiempo (Viñuales Ferreiro, 2022: 161).

Dado todo lo anterior, es razonable cuestionarse si realmente se pueden considerar *atendidas* algunas propuestas si no se alcanza su objetivo. No sería una mala reforma permitir a los organizadores presentar una queja o retirar su propuesta de manera no vinculante para expresar públicamente su descontento

ante las medidas anunciadas por la Comisión o, en el peor de los casos, por su inacción. Todo ello sin olvidar el papel del Parlamento como institución de control y fiscalización política de las acciones emprendidas por la Comisión, ya que toda institución representativa que se precie debe rendir cuentas ante los ciudadanos.

Por otro lado, hay que destacar que más allá de la estadística general, que muestra ese tan comentado índice de fracaso por falta de firmas (el 48 % de las iniciativas registradas), un análisis cualitativo de las diez únicas propuestas que lograron superar el umbral del millón de apoyos revela una pauta temática extraordinariamente definida. Un examen que resulta esencial para extraer conclusiones sobre qué tipo de demandas ciudadanas consigue superar el complejo sistema de la ICE.

Por lo cual, un análisis de sus objetivos muestra una abrumadora concentración en áreas de protección animal y defensa del medio ambiente. De las diez iniciativas exitosas, siete se inscriben claramente en esta macro-tendencia:

- Protección animal (cinco de siete): «Europa libre de pieles» (prohibición de granjas peleteras); «Cosméticos sin crueldad» (fin de los ensayos en animales); «Prohibición del cercenamiento de las aletas de los tiburones» (restricción del comercio de aletas); «Acabemos con las jaulas» (mejora del bienestar animal impulsada por diversas organizaciones), y «Freno a la vivisección» (fin de la experimentación animal).
- Medio ambiente y salud (dos de siete): «Salvemos a las abejas y a los agricultores» (eliminación progresiva de plaguicidas sintéticos) y «Prohibición del glifosato» (restricción de pesticidas tóxicos).

Las únicas tres iniciativas que se apartan de este bloque temático son: «El derecho al agua y el saneamiento» (considerado como servicio público esencial); «Uno de nosotros» (centrada en cuestiones de bioética y protección de embriones humanos), y «Minority SafePack» (orientada a la protección de minorías nacionales y lingüísticas). Por consiguiente, esta fuerte especialización temática no es casual y apunta a dos factores críticos que determinan la eficacia real del instrumento.

En primer lugar, este patrón confirma que el elemento decisivo para el éxito de una ICE es la capacidad de la organización promotora para construir una estructura transnacional sólida. Las redes de ONG dedicadas al bienestar animal y al ecologismo demuestran poseer una notable capacidad de movilización paneuropea, recursos financieros y estrategias de comunicación significativamente superiores a las de otros sectores de la sociedad civil. Ello sugiere que la eficacia del instrumento no depende únicamente de la legitimidad de

sus objetivos, sino también —y de manera decisiva— de la maquinaria organizativa que los respalda.

Y, en segundo lugar, la naturaleza de los temas resulta asimismo determinante. Las cuestiones de bienestar animal y medio ambiente poseen un fuerte componente ético y una gran visibilidad mediática. Suelen trascender las divisiones ideológicas tradicionales (izquierda-derecha) y, sobre todo, las barreras nacionales que caracterizan otros debates más polarizadores, como la política fiscal, social o exterior.

Esto tiene implicaciones directas para la tesis de la ICE como herramienta para fomentar una identidad europea. Es decir, su análisis refleja que el *demos* europeo se moviliza con mayor facilidad en favor de valores postmaterialistas compartidos —relacionados con el trato al planeta o a los seres vivos— que con respecto a cuestiones de redistribución económica o reforma institucional.

No obstante, esta tendencia también pone de relieve una de las debilidades estructurales de la ICE. El mecanismo se muestra eficaz (al menos en términos de recogida de firmas) solo para un tipo muy específico de causa: aquella que es transversal, emocionalmente resonante y respaldada por una red organizativa poderosa. Esto suscita dudas sobre su accesibilidad real para grupos de ciudadanos con menos recursos o cuyas preocupaciones sean más complejas o políticamente controvertidas, limitando así su alcance como instrumento de democratización.

## V. DE LEGE FERENDA: REFLEXIÓN Y RECOMENDACIONES PARA EL FUTURO

La ICE nació como un mecanismo para dar voz a la ciudadanía europea a la hora de influir en la toma de decisiones. Un proyecto que tiene como origen reforzar la legitimidad democrática de la Unión, pero, tal como se ha podido comprobar a lo largo de todo este escrito, no ha tenido un resultado tan satisfactorio como cabría esperar.

La ICE nació con la aspiración de convertirse en un mecanismo genuino de legitimación democrática de la Unión, capaz de canalizar la voz de los ciudadanos en el proceso de toma de decisiones. Sin embargo, transcurrida más de una década desde su entrada en vigor, la realidad ha demostrado que este instrumento de democracia participativa no ha alcanzado los objetivos para los que fue concebido (Bilbao Ubillos, 2020: 345-374). Aunque han tenido lugar 112 iniciativas registradas (total o parcialmente de un total de 135 presentadas) hasta la fecha, su carácter no vinculante y no necesariamente legislativo la ha convertido en una figura de participación *sui generis* que no ha

generado efectos tangibles en la legislación comunitaria (Ilueca Ballester, 2019: 32). Hasta la entrada en vigor del nuevo Reglamento el 1 de enero de 2020, la Comisión había aceptado solo cinco de 97 iniciativas, frente a 13 inadmitidas, 20 retiradas y 38 que fracasaron por falta de apoyo. Por lo tanto, menos del 5% de las propuestas ciudadanas han prosperado, cifra que revela la magnitud del fracaso.

Las causas de esta ineficacia son múltiples. En primer lugar, el excesivo procedimentalismo y formalismo del mecanismo ha limitado su capacidad de llegar al conjunto de la ciudadanía. En segundo lugar, el diseño institucional ha generado disfunciones estructurales que van más allá de lo procedimental: la Comisión actúa simultáneamente como registrador, juez y parte en la admisión de iniciativas, provocando que considere *atendidas* propuestas que no generan cambios significativos. En tercer lugar, y más importante aún, el tratamiento legislativo de las propuestas una vez superadas las formalidades es deficiente. Las reformas introducidas por el Reglamento (UE) 2019/788 han mejorado aspectos operativos y formales (como la reducción de la edad mínima a dieciséis años, la admisión parcial de iniciativas o la simplificación de requisitos), pero no han atacado el núcleo duro del problema: la falta de un procedimiento legislativo que garantice la participación real de la ciudadanía en el debate sobre sus propuestas (Fernández Le Gal, 2020).

Ahora bien, la experiencia de otros ordenamientos constitucionales y sistemas democráticos ofrece lecciones decisivas. En aquellos modelos donde las iniciativas legislativas populares funcionan con mayor eficacia, como Austria, Suiza o algunos Estados miembros con tradiciones de democracia directa más consolidadas, existe un elemento común: una vez que la propuesta supera las formalidades administrativas, se incorpora de manera directa y ágil al ciclo legislativo (Capodiferro Cubero, 2023: 201-223). Más crucialmente, se abre una fase de debate y enmienda en la que los promotores de la iniciativa pueden defender, contrastar y matizar sus propuestas frente a los representantes elegidos democráticamente. Esta fase no es un mero trámite formal, es un ejercicio genuino de participación política en el que la ciudadanía se convierte en colegisladora.

En cambio, en los modelos donde la iniciativa legislativa popular es menos eficaz, el número de propuestas que acceden a esta fase legislativa es significativamente menor, y la mayoría fracasan sin llegar ni siquiera a ser debatidas. La diferencia no radica en los requisitos formales de recogida de firmas o en los estándares de admisibilidad técnica, sino en la voluntad política de integrar genuinamente la participación ciudadana en el proceso decisorio.

Por lo cual, la propuesta fundamental que se deriva de este análisis es la creación de un procedimiento legislativo específico para las iniciativas ciudadanas que hayan superado los requisitos de admisibilidad. Este procedimiento

debe garantizar una fase de debate y enmienda vinculante, en la que los promotores de la iniciativa tengan voz y voto consultivo en el proceso de deliberación parlamentaria.

Sin embargo, hay que señalar que dentro de los límites que ofrece el art. 11.4 del TUE, ya comentado en apartados anteriores, la Unión podría desarrollar un reglamento que especifique las modalidades de esta participación. Es decir, el TUE no exige que el procedimiento sea idéntico al de las iniciativas legislativas ordinarias (de hecho, permite una «invitación» a la Comisión para que presente un acto jurídico). De esta cuestión se deduce que la UE tiene capacidad normativa para configurar procedimientos diferenciados que garanticen una integración efectiva de la ciudadanía. O lo que es lo mismo, no se trata de otorgar a los ciudadanos poder de veto o capacidad legislativa directa, sino de reconocer su derecho fundamental a participar en el debate de sus propias propuestas.

Teniendo esto en cuenta, y desde una visión propositiva, el procedimiento podría estructurarse del siguiente modo:

- 1) Una vez que la Comisión registra una iniciativa ciudadana como admisible, se convoca una audiencia pública ante la Comisión Europea en la que los promotores pueden exponer y defender su propuesta.
- 2) Si la Comisión decide que la propuesta merece ser considerada como base para una iniciativa legislativa, esta se remite al Parlamento Europeo y al Consejo acompañada de un dictamen detallado de la Comisión.
- 3) En la comisión parlamentaria competente se abre una fase específica de debate en la que los promotores ciudadanos pueden participar activamente, expresar sus argumentos y responder a las preguntas de los diputados.
- 4) Los promotores tienen derecho a presentar enmiendas al proyecto legislativo derivado de su iniciativa, garantizando que su voz permanece presente en todo el proceso.
- 5) La Comisión fija un plazo máximo de doce meses para transformar las propuestas aceptadas en iniciativas legislativas. Por lo tanto, si vence este plazo sin que la Comisión actúe, se genera una obligación de respuesta parlamentaria.

De este modo, se pondría fin al escenario actual en el que un ciudadano invierte meses en reunir un millón de firmas y cumplir exigentes requisitos de dispersión territorial, solo para que su propuesta sea desestimada sin debate ni explicación. Ello implica no solo una derrota política, sino también una negación de su legitimidad como actor dentro del proceso democrático, lo que

alimenta la desafección (Espaliú Berdud, 2019: 157-185). En cambio, si ese mismo ciudadano puede defender su iniciativa ante los representantes electos, ser escuchado y comprobar que sus argumentos se incorporan —aunque sea parcialmente— al texto legislativo final, la ICE se convierte en lo que debería ser: un cauce de participación auténtica que refuerza, en lugar de erosionar, la confianza en las instituciones.

Una segunda propuesta decisiva concierne al Parlamento Europeo, que hasta ahora ha permanecido mayormente pasivo en el desarrollo de la ICE, desaprovechando las competencias que le confieren los arts. 225 y 241 del TFUE. Por un lado, el art. 225 TFUE establece que el Parlamento Europeo puede presentar iniciativas legislativas ante la Comisión para que adopte actos jurídicos. Por otro lado, el art. 241 TFUE va más allá, ya que permite al Parlamento, junto con otras instituciones, instar a la Comisión a que presente propuestas legislativas sobre cuestiones que considere necesarias para la aplicación de los Tratados. Estos preceptos son susceptibles de una interpretación que vincule explícitamente la iniciativa parlamentaria con la respuesta a las iniciativas ciudadanas: cuando una ICE aceptable por la Comisión no es tramitada legislativamente, el Parlamento podría invocar estos artículos para forzar una reconsideración o, incluso, para presentar él mismo un proyecto de ley basado en la iniciativa ciudadana.

Ahora bien, para que se cumplan estos escenarios el Parlamento Europeo debe transformar su rol respecto a la ICE de espectador pasivo a guardián activo. Esto implica:

- Crear en el seno del Parlamento una comisión *ad hoc* o un equipo de trabajo específico dedicado exclusivamente a las iniciativas ciudadanas.
- Desarrollar un protocolo político mediante el cual el Parlamento se compromete a revisar todas las iniciativas registradas y a emitir un dictamen parlamentario sobre su pertinencia y oportunidad legislativa.
- Cuando una iniciativa ciudadana reciba más de un millón de firmas y sea aceptada como admisible por la Comisión, el Parlamento debe posicionarse públicamente respecto a la misma: puede apoyar activamente la propuesta y presionar a la Comisión para su legislación, puede expresar reservas y cuestionar sus contenidos o puede oponerla directamente. Lo importante es que el Parlamento no permanezca paralizado, sino que debe comprometerse políticamente.
- Además, en el caso de que la Comisión rechace una iniciativa que el Parlamento considera meritoria, este puede invocar los arts. 225 y 241 TFUE para presentar él mismo una propuesta legislativa alternativa inspirada en la iniciativa ciudadana.

Es decir, si el Parlamento Europeo continúa eludiendo este rol, corre un riesgo institucional grave. La ciudadanía, viendo que el Parlamento no defiende sus iniciativas, puede llegar a conclusiones pesimistas sobre la utilidad de la representación política. Esto abre el espacio para narrativas populistas y euroescépticas, que presentan a la UE como una estructura burocrática insensible a las demandas ciudadanas. Por consiguiente, la desvinculación entre el Parlamento y la ICE es, en este sentido, una oportunidad desperdiciada de conectar con una ciudadanía desmotivada (Mata Diz *et al.*, 2024: 111-140).

Un tercer elemento merecedor de consideración es el papel que ha desempeñado el Tribunal de Justicia de la Unión Europea en la defensa de la efectividad de la ICE. Contrariamente a lo que podría esperarse, ha sido la vía judicial —y no la política— la que ha ofrecido garantías reales frente a la discrecionalidad de la Comisión.

El TJUE ha contribuido significativamente a limitar los abusos de poder de la Comisión en la admisión de iniciativas. Mediante sus sentencias, el Tribunal ha establecido que la Comisión no puede rechazar iniciativas con criterios arbitrarios o excesivamente restrictivos, y ha obligado a la Comisión a registrar parcialmente aquellas iniciativas que caen solo parcialmente fuera de sus competencias.

En la Sentencia del Tribunal de Justicia de 7 de marzo de 2019, asunto C-420/16 P, *Izsák y Dabis contra Comisión*, el TJUE estableció que la carga de la prueba recae sobre la Comisión cuando esta decide rechazar el registro de una iniciativa ciudadana, debiendo demostrar de manera clara y manifiesta que la propuesta excede sus competencias. Esta sentencia es particularmente relevante, ya que limitó la discrecionalidad de la Comisión, exigiendo que justifique de forma rigurosa cualquier denegación de registro. El Tribunal determinó que el concepto de competencia debe interpretarse de manera amplia, en línea con el espíritu participativo del art. 11.4 TUE, y que el requisito de que la propuesta no esté «manifiestamente fuera» de las competencias de la Comisión debe aplicarse de forma restrictiva.

Posteriormente, la Sentencia del Tribunal General de 24 de septiembre de 2019, asunto T-391/17, *Rumanía contra Comisión*, confirmó la facultad de la Comisión de proceder al registro parcial de iniciativas ciudadanas cuando únicamente parte de la propuesta cae fuera de su ámbito competencial. Esta sentencia fue posteriormente confirmada por el Tribunal de Justicia en su Sentencia de 22 de febrero de 2024, asunto C-54/22 P, *Rumanía contra Comisión*, que reiteró la obligación de la Comisión de examinar de manera detallada cada elemento de la iniciativa propuesta y de registrar aquellos aspectos que sí caigan dentro de sus competencias, evitando así rechazos totales injustificados. El TJUE estableció que la Comisión debe aplicar un

criterio de proporcionalidad y debe favorecer el registro parcial siempre que sea técnicamente posible y coherente con el objetivo de la iniciativa.

Estas sentencias han sido cruciales para restaurar algo de confianza ciudadana en el mecanismo, al garantizar que la Comisión no pueda actuar de manera arbitraria en la fase de admisibilidad. Sin embargo, como el propio Tribunal reconoce implícitamente, estas garantías judiciales no son suficientes para resolver completamente la problemática de la ICE, ya que el control judicial se limita a la fase de registro y no puede obligar a la Comisión a legislar sobre las iniciativas admitidas

Es decir, el TJUE puede garantizar que la Comisión actúe conforme a derecho en la admisión de iniciativas, pero no puede obligar a la Comisión a legislar sobre una propuesta admitida. Tampoco puede sustituir al Parlamento en su función de representante político de los ciudadanos. Por ende, es una litigación costosa, lenta y que genera frustración adicional, ya que una iniciativa que debe acudir a los tribunales para que sea registrada demuestra su fracaso en su función política de canalizar la participación ciudadana (Trzaskowski, 2010: 263). Por consiguiente, el TJUE ha sido un guardián importante, pero la solución definitiva debe venir del ámbito político, no del judicial.

A parte de estas tres propuestas estructurales, existen medidas complementarias que deben implementarse para mejorar la eficacia de la ICE: seguimiento y retroalimentación (las propuestas rechazadas no deben desaparecer sin más, sino que la Comisión debe emitir dictámenes públicos, detallados y fundamentados explicando por qué rechaza una iniciativa que ha alcanzado el millón de firmas); apoyo material y económico (la ciudadanía que promueve iniciativas hace un trabajo que debería ser subsidiado por las instituciones públicas), y mejora de los canales de comunicación (la plataforma de participación ciudadana debe ser más intuitiva, accesible y multilingüe; es decir, debe proporcionar información clara sobre el estado de cada iniciativa, información sobre el trato que recibe la propuesta en la Comisión y en el Parlamento y acceso fácil a la documentación técnica relevante) (Vázquez Rodríguez, 2017).

En definitiva, la ICE requiere intervenciones que vayan más allá del nivel operativo y procedimental. Se necesita una reconfiguración política del mecanismo que lo inscriba de verdad en el ciclo legislativo, que garantice que las propuestas ciudadanas reciben trato parlamentario serio y que convierte al Parlamento Europeo en un defensor activo de las demandas ciudadanas frente a la discrecionalidad comisarial (Uncetabarrenechea Larrabe, 2022: 103-182).

Sin estas medidas, existe un riesgo real de que la ICE pase de ser un factor potencial de legitimación democrática a un factor adicional de desafección política. Por ello, la brecha existente entre ciudadanía e instituciones europeas no se verá disminuida; es más, es probable que aumente. Si la sociedad civil europea percibe que sus iniciativas son rechazadas sistemáticamente sin debate,

sin participación y sin transparencia, llegará a la conclusión de que la democracia participativa en la UE es una ficción y que la única vía legítima es la de las instituciones tradicionales de representación. Paradójicamente, si estas instituciones, especialmente el Parlamento Europeo, no demuestran capacidad para absorber la participación ciudadana, la desconfianza en la representación política también se verá exacerbada.

La voluntad política es, en última instancia, la variable decisiva. La Comisión no tiene nada que temer en un debate parlamentario abierto sobre las propuestas ciudadanas; al contrario, tiene la oportunidad de explicitar sus fundamentos políticos y técnicos, fortaleciendo así la calidad de sus decisiones. El Parlamento Europeo tiene ante sí una oportunidad de oro para reconectar con una ciudadanía escéptica, demostrando que las instituciones de la Unión son receptivas, transparentes y comprometidas con la democracia participativa. Sin esta transformación política de la ICE, el déficit democrático de la UE no solo persistirá, sino que se profundizará, alimentando las narrativas populistas y euroescépticas que erosionan los fundamentos mismos de la integración europea. Por lo tanto, es tiempo de que las instituciones actúen con la seriedad que este desafío merece.

### **Bibliografía**

- Arregui, Javier (2012). Problemas de legitimidad democrática, representación y rendimientos de cuentas en el proceso político de la Unión Europea. *Cuadernos Europeos de Deusto*, 46, 85-112. Disponible en: <https://doi.org/10.18543/ced-46-2012pp85-112>.
- Báez Lechuga, Isabel (2016). *Análisis jurídico-político de la iniciativa ciudadana europea en el contexto de un equilibrio institucional complejo: posibles efectos dinamizadores de la democracia a partir de la introducción de la iniciativa ciudadana en la Unión Europea*. Madrid: Boletín Oficial del Estado.
- Bernardo, Ángela. (2019). Solo 1 de cada 10 Iniciativas Legislativas Populares (ILP) llega a votarse en el congreso. *Civio*, 30-5-2019. Disponible en: <https://is.gd/F2XKPA>.
- Beetham, David (1991). *The legitimation of power*. Basingstoke: Palgrave. Disponible en: <https://doi.org/10.1007/978-1-349-21599-7>.
- Beramendi, Virginia; Ellis, Andrew; Kaufmann, Bruno; Kornblith, Miriam; Leduc, Larry; McGuire, Paddy; Shiller, Theo y Svensson, Palle. (2008). *Direct democracy. The international IDEA handbook*. Stockholm: International Institute for Democracy and Electoral Assistance. Disponible en: <https://is.gd/vMo9Cm>.
- Braun, Nadja; Büchi, Rolf y Kaufmann, Bruno (2010). *Guidebook to direct democracy in Switzerland and beyond*. Switzerland: The Initiative and Referendum Institute Europe. Disponible en: <https://is.gd/vMo9Cm>.
- Billbao Ubillos, Juan María (2012). La iniciativa ciudadana europea (art. 11.4 TUE). *Cuadernos Europeos de Deusto*, 46, 49-84. Disponible en: <https://doi.org/10.18543/ced-46-2012pp49-84>.

- Bilbao Ubillos, Juan María (2020). La ICE cumple 7 años. ¿Un balance a la altura de las expectativas? En Guillermo A. Pérez Sánchez (dir.). *La Unión Europea al cumplirse los 70 años de la Declaración Schuman (1950-2020)* (pp. 345-374). Valladolid: Ediciones Universidad de Valladolid; Instituto de Estudios Europeos.
- Capodiferro Cubero, Daniel (2023). Los mecanismos de intervención directa de la sociedad civil en los procesos políticos de la Unión Europea. Una aproximación comparada. *Revista General de Derecho Público Comparado*, 34, 193-231.
- Cook, Terrence y Morgan, Patrick (1971): *Participatory democracy*. San Francisco: Canfield Press.
- Cuesta-López, Víctor (2012). A Comparative Approach to the Regulation on the European Citizens' Initiative. *Perspectives on European Politics and Society*, 13 (3), 257-269. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/15705854.2012.702571>.
- Dryzek, John S. (2010). *Foundations and Frontiers of Deliberative Governance*. New York: Oxford University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199562947.001.0001>.
- Eriksen, Erik Oddvar y Fossum, John Erik (2007). *Europe in Transformation: How to Reconstitute Democracy?* RECON Online Working Paper, 2007/01, 6-8. Disponible en: <https://is.gd/pEkCnV>.
- Espaliú Berdud, Carlos (2019). Impulsar la participación de los ciudadanos como factor de legitimidad en el proyecto de la integración europea. *Cuadernos Europeos de Deusto*, 60, 157-185. Disponible en: <https://doi.org/10.18543/ced-60-2019pp157-185>.
- Eurobarometer (2023). *EP Spring 2023 survey: Democracy in action — One year before the European elections*. European Parliament. Disponible en: <https://is.gd/Vzte9K>.
- Fenichel Pitkin, Hanna (1972). *Wittgenstein and Justice*. Berkeley: University of California Press.
- Fernández Le Gal, Annaïck (2020). El nuevo Reglamento regulador de la iniciativa ciudadana europea: un instrumento de participación de la ciudadanía europea poco conocido y de gran potencial democrático e integrador. *Revista General de Derecho Europeo*, 51.
- Fernández Silva, Ángel (2023). La iniciativa ciudadana europea y su reforma en 2019: un balance teórico-práctico. *Revista Española de la Transparencia*, 18, 331-356. Disponible en: <https://doi.org/10.51915/ret.257>.
- Habermas, Jürgen (1981). *La reconstrucción del materialismo histórico*. Madrid: Taurus.
- Habermas, Jürgen (1998). *Facticidad y validez. Sobre el derecho y el Estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso*. Madrid: Trotta.
- Habermas, Jürgen (2012). *La constitución de Europa*. Madrid: Trotta.
- Hurrelmann, Achim; Schneider, Steffen y Steffek, Jens (2007). Conclusion: Legitimacy. Making Sense of an Essentially Contested Concept. En Achim Hurrelmann, Steffen Schneider y Jens Steffek (eds.). *Legitimacy in an Age of Global Politics. Transformations of the State* (pp. 229-237). London: Palgrave Macmillan. Disponible en: [https://doi.org/10.1057/9780230598393\\_12](https://doi.org/10.1057/9780230598393_12).
- Ilueca Ballester, José Eduardo (2019). La iniciativa ciudadana europea: una institución participativa sui generis en proceso de revisión. *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, 32. Disponible en: <https://is.gd/GccqRl>.
- Luena López, César (2022). La participación ciudadana en la arquitectura institucional de la Unión Europea. En Javier Sierra Rodríguez, Fernando Reviriego Picón y José Tudela (eds.). *Escenarios de la participación ciudadana: una visión multinivel* (pp. 1-25).

- Zaragoza: Fundación Manuel Giménez Abad. Disponible en: <https://doi.org/10.47919/FMGA.OC22.0104>.
- Mata Diz, Jamile; Goifman Martins, Sarah y Oliveira, Marcio Luis de (2024). La democracia como valor de la Unión Europea y el impacto de la iniciativa ciudadana europea. En Bruno Theodoro Luciano y Catherine Ortiz-Morales (coords.). *Los desafíos globales de la Unión Europea* (pp. 111-140). Alcalá de Henares: Editorial Universidad de Alcalá. Disponible en: <https://doi.org/10.16925/9789587604603>.
- Moreno, Luis (2014). *Europa sin estados: unión política en el (des)orden global*. Madrid: Catarata.
- Parlamento Europeo (2019a). *Participación electoral. Resultados de las elecciones europeas de 2019*. Disponible en: <https://is.gd/OUZpxd>.
- Parlamento Europeo (2019b). *La iniciativa ciudadana europea | Fichas temáticas sobre la Unión Europea*. Disponible en: <https://bit.ly/49FNY9i>.
- Parlamento Europeo (2023). *El 71 % de la ciudadanía es consciente del impacto de la UE en su vida cotidiana*. Disponible en: <https://bit.ly/3VmteuE>.
- Parlamento Europeo (2024). *Resultados de las elecciones europeas de 2024*. Disponible en: <https://is.gd/SeK7PX>.
- Pateman, Carole (1970). *Participation and Democratic Theory*. Cambridge: Cambridge University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511720444>.
- Pizzorusso, Alessandro (1975). Democrazia partecipativa e attività giurisdizionale. *Quale Giustizia*, 33, 340-370.
- Pizzorusso, Alessandro (1982). Democrazia partecipativa e attività parlamentare. En *Studi in onore di Antonio Amorth* (vol. 2): *Scritti di diritto costituzionale e altri* (pp. 515-527). Milano: Giuffrè.
- Rabasa Gamboa, Emilio (2020). La democracia participativa, respuesta a la crisis de la democracia representativa. *Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, 43, 351-376. Disponible en: <https://doi.org/10.22201/ijj.24484881e.2020.43.15188>.
- Sánchez Morón, Miguel (1979). El principio de participación en la Constitución española. *Revista de Administración Pública*, 89, 171-205. Disponible en: <https://is.gd/YEKW6r>.
- Schulmeister, Philipp; Büttner, Matthias; Chiesa, Alice; Hallaouy, Said; Maggio, Luisa y Tsoulou Malakaoudi, Dimitra (2019). Heeding the Call Beyond the Vote. *Public Opinion Monitoring Unit*. Disponible en: <https://is.gd/1F8EMU>.
- Suárez Antón, Orestes (2019). Auge y declive de la iniciativa ciudadana europea: ¿guardar las apariencias o garantizar la participación? *Revista Española de Derecho Europeo*, 69, 49-84. Disponible en: <https://is.gd/Xquyga>.
- Tibor Pallinger, Zoltán; Kaufmann, Bruno; Marxer, Wilfred y Schiller, Theo (2007). *Direct Democracy in Europe: Developments and Prospects*. Hessen: Verlag Für Sozialwissenschaften. Disponible en: <https://doi.org/10.1007/978-3-531-90579-2>.
- Trzaskowski, Rafal (2010). The European Citizens' Initiative: a victory for democracy or a marketing trick? *European View*, 9 (2), 263-266. Disponible en: <https://doi.org/10.1007/s12290-010-0133-3>.
- Uncetabarrenechea Larrabe, Javier (2022). El reforzamiento de la participación ciudadana como dimensión clave en el futuro de la UE: una mirada al potencial de la Iniciativa Ciudadana Europea como factor de innovación y profundización democrática. En *El futuro de la Unión Europea: aportaciones a la conferencia* (pp. 103-182). Madrid: Dykinson.

- Unión Europea (2014a). *El derecho al agua y el saneamiento como derecho humano*. Disponible en: <https://is.gd/JjoSpf>.
- Unión Europea (2014b). *Uno de nosotros*. Disponible en: <https://is.gd/EblypY>.
- Unión Europea (2015). *Freno a la vivisección*. Disponible en: <https://is.gd/cQH1AN>.
- Unión Europea. (2016). *Consolidated version of the Treaty on European Union (Official Journal of the European Union C 202/13, 7.6.2016)*. Publications Office of the European Union. Disponible en: <https://bit.ly/469is0S>.
- Unión Europea (2017). *Prohibición del glifosato y protección de las personas y del medio ambiente frente a los pesticidas tóxicos*. Disponible en: <https://is.gd/kFZ1dR>.
- Unión Europea (2021a). *Acabemos con las jaulas*. Disponible en: <https://is.gd/g3qHuG>.
- Unión Europea (2021b). *Un millón de firmas a favor de la diversidad en Europa*. Disponible en: <https://is.gd/rPbJXZ>.
- Unión Europea (2024a). *La Iniciativa Ciudadana Europea en cifras*. Disponible en: <https://is.gd/OL4c9o>.
- Unión Europea (2024b). *Europa libre de pieles*. Disponible en: <https://is.gd/cVbiCQ>.
- Unión Europea (2024c). *Cosméticos sin crueldad. Por una Europa sin ensayos con animales*. Disponible en: <https://is.gd/yjPG0K>.
- Unión Europea (2024d). *Prohibición del cercenamiento de las aletas de los tiburones. Prohibición del comercio*. Disponible en: <https://is.gd/TJjyAl>.
- Unión Europea (2024e). *Salvemos a las abejas y a los agricultores. Hacia una agricultura respetuosa con las abejas para un medio ambiente sano*. Disponible en: <https://is.gd/OphEp2>.
- Vallespín Oña, Fernando (2001). Habermas en doce mil palabras. *Claves de Razón Práctica*, 114, 53-63.
- Vázquez Rodríguez, Beatriz (2017). La Iniciativa Ciudadana Europea: un instrumento democrático en progresiva consolidación. *Revista General de Derecho Europeo*, 43.
- Vega, Pedro de (1985). *La reforma constitucional y la problemática del poder constituyente*. Madrid: Tecnos.
- Viñuales Ferreiro, Susana (2022). La reforma de la iniciativa ciudadana europea: un nuevo impulso para la participación democrática en Europa. En Javier Sierra-Rodríguez, Fernando Reviriego Picón y José Tudela Aranda (eds.). *Escenarios de la participación ciudadana: una visión multinivel* (pp. 1-28). Zaragoza: Fundación Manuel Giménez Abad. Disponible en: <https://doi.org/10.47919/FMGA.OC22.0105>.
- Vizioli, Nicola (2014). La democracia participativa en la legislación regional italiana. *Revista Catalana de Dret Públic*, 48, 187-205. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.2436/20.8030.01.28>.
- Weber, Max (2014). *Economía y sociedad*. México D. F: Fondo de Cultura Económica.
- Weiler, Joseph; Haltern, Ulrich y Mayer, Franz (1995). *European Democracy and its Critique, Five Uneasy Pieces*. EUI Working Paper RSC, 95 (11), 1-48. Disponible en: <https://is.gd/ETxTZS>.
- Wolfe, Joel D. (1985). A defense of participatory democracy. *The Review of Politics*, 47 (3), 370-389. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/S0034670500036925>.
- Zampetti, Pier Luigi (1973). Democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa. En Antonio Milani (dir.). *Studi in memoria di Carlo Esposito* (pp. 1473-1488). Padova: Casa Editrice Dott. Antonio Milani.