



2-2016

Coordinado por Jaime Pintos Santiago

DOCTRINA

- LAS NOVEDADES SOBRE LA PRESCRIPCIÓN DE LAS INFRACCIONES Y SANCIONES A RAÍZ DE LA LEY 40/2015, DE 1 DE OCTUBRE, DE RÉGIMEN JURIDICO DEL SECTOR PÚBLICO. Belén López Donaire.
- LA PERMUTA MÚLTIPLE ENTRE FUNCIONARIOS PÚBLICOS: UNA FIGURA ENTRE LA ILEGALIDAD Y EL FRAUDE DE LEY. Roberto Mayor Gómez.
- LA MODIFICACIÓN DE LOS CONTRATOS PÚBLICOS. UNA MIRADA COMPARATIVA A LA NORMATIVA DE LA UNIÓN EUROPEA, ESPAÑA Y CHILE. Paulina Navarrete Medina.
- LA FALTA DE PUBLICIDAD EN CONFLICTO CON EL RESPETO A LOS PRINCIPIOS GENERALES DE LA CONTRATACIÓN PÚBLICA. SU REPERCUSIÓN EN EL CONTRATO MENOR Y EN EL PROCEDIMIENTO NEGOCIADO SIN PUBLICIDAD POR CUANTÍA. Hugo Durán Ruiz de Eguilaz
- PERSPECTIVA EUROPEA DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA. Alberto Campos Jiménez

ΑΛΕΘΕΙΑ
CUADERNOS CRÍTICOS DEL DERECHO



ISSN 1887-0929

Aletheia

CUADERNOS CRÍTICOS DEL DERECHO
COMITÉ CIENTÍFICO

SOSA WAGNER, FRANCISCO	GONZÁLEZ ALONSO, BENJAMÍN
SANTA-BÁRBARA RUPÉREZ, JESÚS	GUILLÉN LÓPEZ, ENRIQUE
SAIZ DE MARCO, ISIDRO	GALÁN JUÁREZ, MERCEDES
RODRÍGUEZ SEGADO, LUIS MIGUEL	ESPEJO GONZÁLEZ, MIGUEL ÁNGEL
REQUENA LÓPEZ, TOMÁS	CHECA GONZÁLEZ, CLEMENTE
PALMA LÓPEZ, CRISTINA	CAMY ESCOBAR, JESÚS
PINTOS SANTIAGO, JAIME	CAIADO AMARAL, RAFAEL
MOREU SERRANO, GERARDO	BORBÓN Y CRUZ, MILAGROS
MORENO MOLINA, JOSÉ ANTONIO	BELADÍEZ ROJO, MARGARITA
MARTÍN MORENO JOSÉ LUIS	ALMANSA MORENO-BARREDA, JAVIER
MARTÍN CRISTÓBAL, JOSÉ	
SECRETARIO:	SECRETARIA ADJUNTA:
RODRÍGUEZ SEGADO, LUIS MIGUEL	PARERA CARRETERO, SOLEDAD

[Ver sumarios y archivos a texto completo desde 2006](#)

NÚMERO 2-2016

Coordinado por Jaime Pintos Santiago

SUMARIO:

PRESENTACIÓN (José Luis Martín Moreno)

Págs
3-14

DOCTRINA

Págs.

- 15-24 Las novedades sobre la prescripción de las infracciones y sanciones a raíz de la ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.
Belén López Donaire
- 25-36 La permuta múltiple entre funcionarios públicos: una figura entre la ilegalidad y el fraude de ley.
Roberto Mayor Gómez
- 37-58 La modificación de los contratos públicos. Una mirada comparativa a la normativa de la Unión Europea, España y Chile.
Paulina Navarrete Medina
- 59-84 La falta de publicidad en conflicto con el respeto a los principios generales de la contratación pública. Su repercusión en el contrato menor y en el procedimiento negociado sin publicidad por cuantía.
Hugo Durán Ruiz de Eguilaz
- 85-100 Perspectiva europea de la participación ciudadana.
Alberto Campos Jiménez

Nota: La Revista no se identifica necesariamente con las opiniones de los autores, que asumen el contenido de sus trabajos y los eventuales errores u omisiones.

Perspectiva europea de la participación ciudadana

ALBERTO CAMPOS JIMÉNEZ

RESUMEN: La participación de la ciudadanía en los asuntos públicos ha sido un tema que desde hace años, tanto Consejo de Europa como Unión Europea, han tratado como prioritario a la hora de legitimar las decisiones políticas. Será con el Tratado de Lisboa, firmado el 13 de diciembre de 2007, cuando se fortalecerá la participación democrática, recogiendo la iniciativa popular y creando un marco público participativo europeo de colaboración entre instituciones y sociedad civil. La iniciativa popular europea estará sujeta a una serie de requisitos para poder desarrollarse de manera efectiva.

ABSTRACT: The participation of citizens in public affairs has been a topic for years, both Council of Europe and European Union have been treated as a priority when legitimize political decisions. It will be the Treaty of Lisboa, signed on December 13, 2007, when democratic participation be strengthened, picking up the popular initiative and creating a European public participatory framework for collaboration between institutions and civil society. European popular initiative shall be subject to certain requirements in order to develop effectively.

PALABRAS CLAVE: Participación ciudadana; Consejo de Europa; Iniciativa popular; Unión Europea; Transparencia; Gobernanza.

KEY WORDS: Citizen participation; Council of Europe; popular initiative; European Union; Transparency; Governance.

CDU: 32. Política. 34 Derecho en general. 35. Administración Pública. Gobierno. Funciones propias de la Administración.

SUMARIO:

1. — CONSEJO DE EUROPA. 1.1. Introducción. 1.2. Recomendaciones. 1.3. Informes.
2. UNIÓN EUROPEA.— 2.1. Antecedentes de la participación ciudadana en la Unión Europea. 2.2 Libro Verde sobre iniciativa ciudadana europea. 2.3. Reglamento del Parlamento europeo y del Consejo sobre la iniciativa ciudadana europea. 2.4. Lucha contra el escepticismo para la consecución de la participación ciudadana europea.

PERSPECTIVA EUROPEA DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Alberto Campos Jiménez¹



Composición a partir de imagen procedente de <http://ec.europa.eu.europa.eu>; sitio archivado.

1. CONSEJO DE EUROPA

1.1. Introducción.

En los últimos años, ha existido un problema creciente en Europa derivado de la pérdida de los ciudadanos del interés por lo público, siendo muy dificultosa la implicación de la ciudadanía con las formas directas o populares, ya sea de consulta o participación. Así pues, se ha comprobado como la participación directa de la ciudadanía en la gestión municipal, despierta el sentimiento de interés por la toma de decisiones favoreciendo así la legitimación de las medidas políticas, incorporándose la ciudadanía dentro de un marco político institucional más flexible y democratizado.

1.2. Recomendaciones.

1 Comité de Ministros del Consejo de Europa en 2001² realizó una serie de recomendaciones acerca de la participación de la ciudadanía en los asuntos locales³. Esto no es nuevo si tenemos en cuenta que el Consejo de Poderes Locales y Regionales de

¹ Doctor en Derecho y Abogado.

² Recomendación n.º 19 del año 2001 del Comité de Ministros del Consejo de Europa a los Estados miembros sobre la participación de los ciudadanos en la vida pública a nivel local.

³ Texto disponible en la web: www.coe.int/t/dgap/localdemocracy/Centre_Expertise/default_en.asp, fecha de consulta el día 3 de octubre de 2016.

Europa⁴(CPLRE) culminó sus trabajos en 1998⁵. Ya la Recomendación n° 18 del año 1981, aprobada el 6 de noviembre del mismo año insistía en la necesidad de:

- Intensificar la comunicación entre los ciudadanos y sus representantes electos.
- Mejorar las posibilidades de participación, en especial de los ciudadanos que tienen más dificultades en participar activamente.
- Incrementar el influjo de los ciudadanos en la planificación municipal, en las decisiones estratégicas para la entidad local y en sus condiciones de vida.
- Favorecer la participación de los residentes extranjeros.

El 15 de febrero de 1996, el Comité de Ministros aprobó la Recomendación n° 2 sobre los Referéndums y las Iniciativas Populares a Nivel Local. En particular, destaca que es en el nivel local donde ese derecho puede ejercerse de forma más directa y donde conviene hacer más efectiva la participación de los ciudadanos en la gestión de los asuntos locales importantes, siempre conservando la eficacia de aquélla.

1.3. Informes.

Como recoge el Informe del Consejo de Europa de 2001⁶, puede considerarse que los asuntos locales carecen de importancia, y más en un mundo globalizado en el que ningún país puede vivir al margen de los demás. Globalidad implica que lo que suceda en una parte del globo terrestre no será un hecho delimitado localmente sino, que por el contrario, se extenderá ipso facto a cualquier parte del planeta, algo que ya acuñara McLuhan⁷ con el término de “aldea global”.

Debemos considerar la política local como parte englobadora de políticas municipales, regionales, nacionales e internacionales. Además el ciudadano siente, como una seña de

⁴ Creado en 1994 por el Consejo de Europa como órgano consultivo. En la práctica el Consejo ha creado los siguientes instrumentos: una Red Europea de Organizaciones para la Formación de las Autoridades Locales y Regionales (ENTO); Programa de ayuda especial para la democracia local y regional en Europa Central y Oriental. Este programa ofrece formación experta para la reforma institucional local e incluye talleres, visitas de estudio y cursos sobre independencia fiscal y financiamiento del gobierno local; Agencias locales de democracia (LDAs): establecidas en 1993 como parte del proceso de paz en la antigua Yugoslavia, crean una sociedad entre una autoridad particular en la región y autoridades locales de otras partes en Europa promoviendo el respeto por los seres humanos y la democracia; Premio Europa en el campo cultural: el Congreso ha creado este Premio para promover programas televisivos europeos que ilustren de la mejor manera posible la diversidad cultural en Europa. Todo ello puede consultarse entre otras en la web: www.juntadeandalucia.es/presidencia/impe/presidencia, fecha de la consulta el día 3 de octubre de 2016.

⁵ Ya se publicó sobre este tema “La participation des citoyens à la vie publique locale”, serie “Communes et régions de l’Europe, n° 72. La versión española fue publicada por el INAP con el título La participación de los ciudadanos en la vida pública local en la serie “Documentos INAP” (2001).

⁶ Texto disponible en la web:

http://www.seap.minhap.gob.es/dms/es/areas/politica_local/union_europea_y_organismos_internacionales/parrafo/05/recomendacion.pdf, fecha de consulta el día 3 de octubre de 2016.

⁷ MCLUHAN, H. M., (21 de julio de 1911–31 de diciembre de 1980) fue un educador, filósofo y estudioso canadiense. Profesor de literatura inglesa, crítica literaria y teoría de la comunicación, McLuhan es reverenciado como uno de los fundadores de los estudios sobre los medios, y ha pasado a la posteridad como uno de los grandes visionarios de la presente y futura sociedad de la información. Durante el final de los años 60 y principios de los 70, McLuhan acuñó el término aldea global.

identidad propia, lo concerniente a lo local, debiendo en ocasiones ir más allá de lo municipal en esquema decreciente, porque no debemos olvidar, que las primeras decisiones que afectan e interesan a la ciudadanía no son las que tienen lugar como consecuencia de la elección de una alcaldía o de un parlamento regional sino las que afectan a su vida diaria, como la pertenencia a una comunidad de vecinos o a una asociación.

Existen una serie de iniciativas que pueden contribuir a la mejora de los sistemas locales de participación de los ciudadanos, dándole un lugar a personas mayores, jóvenes o grupos marginales en la toma de decisiones que afectan a su ámbito de vida cotidiano, lo que además de atacar directamente al desinterés manifiesto que existe en muchas ocasiones por los electores, contribuiría a reforzar la toma de decisiones y provocar en el individuo un sentimiento de pertenencia a una colectividad, en este caso, una comunidad.

2. UNIÓN EUROPEA

2.1. Antecedentes de la Participación Ciudadana en la Unión Europea.

El día 13 de diciembre de 2007 se firmó el Tratado de Lisboa, modificándose así el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea y el Tratado de la Unión Europea. Con el Tratado de Lisboa se pretendía fortalecer la participación democrática de la ciudadanía dentro de la Unión Europea. Este tratado introduce la iniciativa popular de la siguiente manera: “un grupo de al menos un millón de ciudadanos de la Unión, que sean nacionales de un número significativo de Estados miembros, podrá tomar la iniciativa de invitar a la Comisión, en el marco de sus atribuciones, a que presente una propuesta adecuada sobre cuestiones que estos ciudadanos estimen que requieren un acto jurídico de la Unión para los fines de la aplicación de los Tratados⁸”.

La Comisión Europea considera positivo otorgar a la ciudadanía el derecho de solicitar nuevas iniciativas políticas. Supone incrementar los derechos de la ciudadanía de la Unión y asimismo sirve para intensificar el debate sobre las políticas públicas europeas, sirviendo para la construcción de un auténtico espacio público europeo, en el que participen sociedad civil y ciudadanos.

El Tratado de Lisboa, al introducir la iniciativa popular recoge que los procedimientos y condiciones preceptivas para esta iniciativa, así como el número mínimo de Estados miembros de los que han de proceder, se determinarán mediante un Reglamento que será aprobado por el Parlamento Europeo y el Consejo, a propuesta de la Comisión Europea.

El 11 de noviembre de 2009 se publicó el Libro Verde⁹ sobre Iniciativa Ciudadana Europea para recabar información y opiniones acerca de las futuras cuestiones que afectarían al Reglamento, considerando la Comisión Europea la experiencia de los

⁸ Artículo 11, apartado 4º del Tratado de la Unión Europea.

⁹ Los libros verdes son comunicaciones publicadas por la Comisión Europea en relación con una política concreta. Suele tratarse de documentos que se dirigen a las partes, organizaciones y particulares interesados para invitarlos a participar en un proceso de consulta y debate. En algunos casos sirven para impulsar la adopción posterior de legislación.

ciudadanos, partes interesadas y autoridades públicas de Estados miembros donde funcionarán mecanismos de iniciativa popular, de especial interés¹⁰.

Antes de la aprobación del Tratado de Lisboa, ya se aprecia el interés de la Unión Europea por acercar a la ciudadanía en la toma de decisiones, que luego afectarán a su vida diaria. El Tratado de Ámsterdam¹¹ de 1997, señala en su artículo 1 que este “Tratado constituye una nueva etapa en el proceso creador de una unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa, en la cual las decisiones serán tomadas de la manera más abierta y próxima a los ciudadanos que sea posible¹²”.

Como dice MOLINA MOLINA, “en las democracias no sólo importa legitimar al gobierno, sino también lo que hace y lo que produce..., la clave del alcance democrático está en que los ciudadanos tengan los medios adecuados para participar en el proceso de toma de decisiones¹³”.

En relación con la Unión Europea, MORCILLO MORENO considera que “dadas las características particulares del proceso de construcción europea, la Unión se ha configurado como un sistema institucional policéntrico y fragmentado, en cuyo proceso político interactúan diversos actores en diferentes niveles y a través de numerosas vías. De ahí que se hable de la Unión como un sistema de gobernanza multinivel¹⁴”. En este mismo sentido cita a CASSESE, que considera que la Unión Europea responde a un modelo de gobernanza caracterizado por estructuras reticulares, en vez de relaciones de autoridad jerárquica, en el que las decisiones se toman a diferentes niveles, con participación de distintos sujetos, más que por un gobierno propiamente dicho¹⁵.

2.2. Libro Verde sobre Iniciativa Ciudadana Europea.

Dada la importancia de la iniciativa ciudadana europea, para la ciudadanía, sociedad civil y los interesados de toda la Unión Europea, la Comisión Europea puso en marcha una amplia consulta pública entre los días 11 de noviembre de 2009 al 31 de enero de 2010, fundamentada en un Libro Verde sobre la Iniciativa Ciudadana Europea¹⁶. Esta consulta generó más de trescientas interpelaciones de la ciudadanía, organizaciones y poderes públicos. En este sentido, el 22 de febrero de 2010 se celebró una audiencia pública en Bruselas con todos los que intervinieron en el mismo, para escuchar personalmente las propuestas.

Con la firma del Tratado de Lisboa el 13 de diciembre de 2007, que introduce la posibilidad de iniciativa popular, surge la necesidad de elaborar la adopción de un Libro

¹⁰ Todo lo relacionado con este tema puede encontrarse en: <http://ec.europa.eu/>, fecha de consulta el día 3 de octubre de 2016.

¹¹ Véase el Tratado de Ámsterdam, Comunidades Europeas, Oficina de Publicaciones Oficiales, 1997.

¹² Texto disponible en: <http://www.europarl.europa.eu/>, fecha de consulta el día 3 de octubre de 2016.

¹³ MOLINA MOLINA, J., *Los Presupuestos Participativos*, Aranzadi, 2010, pág. 86.

¹⁴ MORCILLO MORENO, J., *Una crisis marcada por la globalización: intervención, desregulación y autorregulación regulada*, El derecho público de la crisis económica, Transparencia y sector público, Instituto Nacional de Administraciones Públicas, Madrid, 2012, págs.445 y ss.

¹⁵ CASSESE, S., *La Globalización jurídica* (traducción al castellano del texto por ORTEGA, L., MARTÍN, I., y GALLEGU, I.), Instituto Nacional de Administración Pública y Marcial Pons, Madrid-Barcelona, 2006, especialmente págs. 35 y ss.

¹⁶ Libro Verde sobre una Iniciativa Ciudadana Europea, COM (2009), 622.

Verde para recabar la opinión de todas las partes interesadas, puesto que tal y como recoge el Tratado de Lisboa, el procedimiento y condiciones preceptivas para su aplicación se recogerán en un reglamento¹⁷. El Libro Verde recoge que “dada la importancia que reviste la futura propuesta para los ciudadanos, la sociedad civil organizada, las partes interesadas y las autoridades públicas de los Estados miembros, se debe brindar también a los ciudadanos y a todas las partes interesadas la oportunidad de expresar su opinión sobre el modo en que debe funcionar dicha iniciativa¹⁸”.

Las cuestiones que se plantean en la consulta que recoge el Libro Verde sobre la Iniciativa Ciudadana Europea son las siguientes:

– **Número mínimo de Estados miembros de los que deben proceder los ciudadanos:** el Tratado de Lisboa indica que los signatarios de una iniciativa ciudadana deben proceder de “un número significativo de Estados miembros”, y dispone que el reglamento establecerá “el número mínimo de Estados miembros de los que han de proceder los ciudadanos que la presenten”.

Para determinar el umbral adecuado habrá que estudiar varios aspectos: si los signatarios proceden de un número significativo de Estados miembros hacen que la iniciativa sea suficientemente representativa pero llevan a un procedimiento más oneroso; por contrario, un número bajo haría a la iniciativa más accesible pero menos representativa, siendo necesario alcanzar un equilibrio entre ambos¹⁹.

Se proponen varias opciones:

A.- Que propone el Libro Blanco es fijar el umbral en una cuarta parte de los Estados miembros, este es el umbral propuesto por el Parlamento Europeo en su Resolución sobre la iniciativa ciudadana, por analogía con el artículo 76 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, que establece que los actos relacionados con la cooperación judicial en materia penal o la cooperación policial pueden adoptarse por iniciativa de la cuarta parte de los Estados miembros. La Comisión Europea responde a esta propuesta con una negativa al considerar que no puede aplicarse por analogía este precepto dado que estamos ante un sector muy específico y su razonamiento difiera de la iniciativa ciudadana y también porque el umbral de una cuarta parte de los Estados miembros sería demasiado bajo para garantizar que los intereses de la Unión queden adecuadamente reflejados.

B.- Fijar el umbral en la mayoría de los Estados miembros, pero tal mayoría podría llevar a ser desproporcionalmente elevado.

C.- Fijar el umbral en una tercera parte de los Estados miembros²⁰. Este umbral es utilizado por otras disposiciones europeas de carácter general y no tan específicas como la opción A. En concreto hablamos de la participación de “al

¹⁷ Véase Punto 1 referido a “Antecedentes de la participación Ciudadana en la Unión Europea”.

¹⁸ Libro Verde sobre una Iniciativa Ciudadana Europea, pág. 3.

¹⁹ Libro Verde sobre una Iniciativa Ciudadana Europea, pág. 4.

²⁰ Esta tercera parte también se recoge en el artículo 7 del Tratado de la Unión Europea, necesarios para poner en marcha el principio de subsidiariedad.

menos nueve Estados miembros²¹”. En algunos Estados miembros también se recoge este umbral del tercio como es el caso de la Constitución de Austria²², en el que se exige la propuesta 100.000 electores o una sexta parte de los electores de tres Länder²³. La Comisión Europea considera que este umbral supondría un equilibrio al garantizar una representatividad adecuada y facilitar el recurso al instrumento²⁴.

-Número mínimo de firmas por Estado miembro: el Tratado exige el respaldo de la iniciativa por al menos un millón de personas, procedentes de un número significativo de Estados miembros. La Comisión Europea considera necesario establecer el número mínimo de ciudadanos exigidos para apoyar una iniciativa en cada uno de los Estados miembros participantes. El motivo de establecer un número mínimo es garantizar que la iniciativa es apoyada por una parte significativa de la opinión pública, todo ello en aras de que no se tomen iniciativas por ciudadanos de un único Estado miembro.

Debemos tener en cuenta las características de Europa a la hora de fijar cualquier requisito en la Unión. Si se tomase en cuenta un número mínimo de ciudadanos por Estado miembro, podría ser muy injusto dado que hay países como Malta con una población de 412.961 habitantes²⁵ y otros, como Alemania, con una población de 81.702.329 habitantes²⁶, por lo que se penalizaría a aquellos con un índice poblacional inferior.

-Admisibilidad para apoyar una iniciativa ciudadana: edad mínima: la iniciativa participativa popular, siendo aplicable a todos los ciudadanos de la Unión, debe establecer una edad mínima de la ciudadanía para respaldar la iniciativa.

Existen varias opciones. La primera de ellas sería tomar como referencia la edad en la que la ciudadanía participa en las elecciones europeas en sus respectivos Estados miembros. Si tomamos ese criterio sería la edad de 18 años la necesaria para poder votar, a excepción de Austria que es la de 16 años, creando así una distinción con el resto de ciudadanos de la Unión pero en la práctica es la que existe para la elección de los componentes del Parlamento Europeo. Otra opción,

²¹ El artículo 20. 2 del actual Tratado de la Unión Europea referido a cooperación reforzada, dice: “decisión de autorizar una cooperación reforzada será adoptada por el Consejo como último recurso, cuando haya llegado a la conclusión de que los objetivos perseguidos por dicha cooperación no pueden ser alcanzados en un plazo razonable por la Unión en su conjunto, y a condición de que participen en ella al menos nueve Estados miembros”.

²² Promulgada en 1920 ha sido modificada por multitud de leyes constitucionales, las últimas reformas son de los años 1975, 1986 y especialmente la reforma de 1994, en que se adaptó el derecho constitucional austriaco al Tratado de la Unión Europea.

²³ Silva Segovia, P., “La Iniciativa Popular, el Plebiscito o el Referéndum en el Procedimiento de Reforma Constitucional en el Ordenamiento Constitucional Comparado”. Puede encontrarse en la web www.bcn.cl, fecha de la consulta el día 3 de octubre de 2016.

²⁴ Libro Verde sobre una Iniciativa Ciudadana Europea, pág. 5.

²⁵ Datos obtenidos de la web <http://datos.bancomundial.org/pais/malta>. Fecha de la consulta el día 3 de octubre de 2016.

²⁶ Datos obtenidos de la web <http://datos.bancomundial.org/pais/alemania>. Fecha de la consulta el día 3 de octubre de 2016.

es la de fijar la edad en el Reglamento que regulará todos los aspectos de la iniciativa ciudadana.

– **Forma y redacción de la iniciativa ciudadana:** es necesario adoptar una serie de requisitos, en cuanto a la forma, que la iniciativa deba cumplir para que ciudadanía y Comisión europea puedan trabajar el asunto objeto de la misma y sus objetivos.

El Tratado de la Unión Europea sólo dice en este sentido que “Un grupo de al menos un millón de ciudadanos de la Unión, que sean nacionales de un número significativo de Estados miembros, podrá tomar la iniciativa de invitar a la Comisión Europea, en el marco de sus atribuciones, a que presente una propuesta adecuada sobre cuestiones que estos ciudadanos estimen que requieren un acto jurídico de la Unión para los fines de la aplicación de los Tratados²⁷”. Podría exigirse que la iniciativa se hiciera a través de un proyecto legislativo pero sería muy restrictivo y nada dice a ese respecto el Tratado. Otra forma sería la posibilidad de que la ciudadanía expusiera de forma clara y concisa su el objeto de la propuesta, dejando abierta la posibilidad de que los ciudadanos adjunten un proyecto de acto legislativo como referencia, no cerrando así la vía de la primera opción.

– **Requisitos aplicables a la recogida, la verificación y la autenticación de las firmas:** existe el problema de que en la Unión Europea no hay ningún organismo que pueda comprobar si un ciudadano miembro tiene realmente derecho a apoyar una iniciativa ciudadana y verificar la validez de dicha firma. Ante esto, serán las autoridades nacionales de los Estados miembros los que deberán encargarse de esta labor, verificando y certificando los resultados del ejercicio de recogida de firmas en su territorio.

Todos los Estados de la Unión Europea cuentan con mecanismos de recogida de firmas, pero no en todos ellos se aplican con tanto rigor como en otros. Por lo tanto, se debe garantizar la adecuada admisibilidad de recogida de firmas para una iniciativa europea en su propio territorio, sin imponer requisitos innecesarios que graven a la ciudadanía con cargas administrativas innecesarias. Para ello, se podría exigir²⁸ (tal y como plantea el Libro Verde) a los Estados miembros que apliquen medidas adecuadas a tal fin, decidiendo ellos sobre el nivel de reglamentación de tales procedimientos. Como ventaja de esta opción sería la flexibilidad que se otorga a los Estados a la hora de poner en práctica esta disposición. Por el contrario, podría significar que una misma iniciativa ciudadana estuviera sujeta a normas procedimentales considerablemente diferente, dependiendo de los Estados miembros donde se recogieran, originando que en unos países fuera la recogida de firmas más fácil que en otros. Como resultado, esta opción llevaría a que la voz de unos ciudadanos de una parte de Europa se oyera más fácilmente que la de otros ciudadanos de otro lugar distinto.

Para ello, otra opción más racional sería fijar una serie de disposiciones a nivel de la Unión Europea, incluyendo por un lado, requisitos mínimos para la verificación y autenticación de firmas, y por otro, la obligación de facilitar por

²⁷ Artículo 11.4 del Tratado de la Unión Europea.

²⁸ Libro Verde sobre una Iniciativa Ciudadana Europea, pág. 8.

parte de los Estados miembros, la recogida de firmas y eliminar los requisitos que sean indebidamente restrictivos.

Una serie de cuestiones rodean al proceso de verificación y recogida de firmas que deberán ser tenidas en cuenta en el Reglamento de desarrollo de la iniciativa popular como son:

-¿Deben imponerse condiciones en cuanto al lugar y al modo en que deben recogerse las firmas?

-¿Qué requisitos deben aplicarse para la verificación y autenticación de firmas en caso de que sea a través de la red?

-La declaración de apoyo de un ciudadano europeo a una iniciativa, ¿debe verificarse en el Estado miembro del que el ciudadano sea nacional o en su Estado miembro de residencia?

-¿Qué medidas de protección de los datos de carácter personal deben adoptarse para su recogida y tratamiento?

- **Plazo para la recogida de firmas:** la cuestión que se suscita es, ¿qué plazo debe fijarse para la recogida de firmas? El Tratado no establece plazo alguno pero en los países en los que existe iniciativa ciudadana se fija un plazo para la recogida de firmas. Los plazos oscilan en países como Letonia con treinta días, Eslovenia con sesenta días, España con seis meses o Suiza con dieciocho meses²⁹.

La introducción de un plazo está justificado dado que las iniciativas populares están ligadas, normalmente, a cuestiones específicas que de transcurrir un plazo muy largo pierden su vigencia.

Dicho esto, si se impone un plazo debe ser razonable y suficiente para permitir la celebración de una campaña que refleje la dimensión europea de la cuestión. Este plazo podría ser de un año, según recoge el Libro Verde.

- **Registro de las iniciativas propuestas:** otra cuestión que suscita el Libro Verde de Iniciativa Ciudadana Europea es la opinión de la Comisión Europea que considera que debe existir una modalidad de registro de la iniciativa propuesta antes de que comience la recogida de firmas. Este registro serviría para dar comienzo al plazo que se establezca y también para aportar transparencia al procedimiento.

- **Requisitos aplicables a los organizadores: transparencia y financiación:** la Comisión considera, que para garantizar la transparencia y responsabilidad democrática, se debe exigir a los organizadores de iniciativas ciudadanas información de cómo se financiarán. El Parlamento Europeo estima también, en aras de la transparencia que los organizadores de una iniciativa ciudadana rindan cuentas públicamente de la financiación de la misma, incluida la procedencia de los recursos financieros. Esta información podría figura, en caso de aprobarse el Registro, en éste mismo siendo expuesta esta información a la ciudadanía públicamente. Relativo a la financiación, no se prevé ninguna financiación

²⁹ Libro Verde sobre una Iniciativa Ciudadana Europea, pág. 10.

pública a las iniciativas ciudadanas, lo que va en interés del mantenimiento de la independencia y del impulso de la ciudadanía a las iniciativas.

Un dato importante a tener en cuenta, es que los organizadores deberán cumplir con las obligaciones relativas a la protección de datos de carácter personal, de conformidad con su legislación nacional vigente. Relacionado con la transparencia, numerosas legislaciones nacionales contemplan quién está autorizado a actuar para una iniciativa. La Comisión a este respecto considera este requisito como demasiado gravoso y prefiere no imponer restricciones en lo relacionado con esto, estimando que pueden ser organizadores, tanto personas físicas como jurídicas³⁰.

– **Examen de las iniciativas ciudadanas por la Comisión:** una vez que se han recogido las firmas necesarias³¹ y se han validado por el Estado miembro, puede presentarte la iniciativa a la Comisión Europea.

El Tratado de Lisboa no recoge plazo alguno para que la Comisión tramite una iniciativa ciudadana una vez que esta ha sido debidamente presentada. Tampoco se ha previsto un plazo para el examen de las peticiones por parte del Parlamento Europeo.

Es necesario que el Reglamento contemple un plazo para garantizar las buenas prácticas administrativas por un lado, y por otro, para que se evite la incertidumbre en cuanto a la respuesta de la Comisión. Extrapolando esto a los países miembros, algunos de ellos recogen un plazo de oscila, de semanas o meses, o hasta ningún plazo específico, teniendo las autoridades libre albedrío.

Parecería razonable fijar un plazo que no excediera de seis meses para que la Comisión examinara las iniciativas ciudadanas, garantizando los derechos de la ciudadanía y asimismo dando a la Comisión tiempo suficiente para dar a las iniciativas la consideración debida, teniendo en cuenta la complejidad que estas puedan entrañar. En este plazo la Comisión tendría tiempo suficiente para evaluar la admisibilidad y el fondo de la iniciativa para decidir darle curso o no. Examinada la misma, la Comisión debería exponer sus conclusiones con respecto a la acción prevista en una comunicación que se pondría a disposición pública, notificándose a Parlamento Europeo y Consejo, pudiendo incluir en la comunicación la necesidad de llevar a cabo evaluaciones y estudios de impacto con vistas a posibles propuestas políticas.

– **Iniciativas sobre la misma cuestión:** no puede descartarse que se presenten varias iniciativas sobre la misma cuestión. Al establecer un registro de iniciativas podría garantizarse que se evitara la duplicidad de iniciativas.

También existe la posibilidad de que una misma iniciativa se presente sucesivamente por lo que habría que determinar elementos disuasorios para restringir esto, porque sino se conllevaría al riesgo de saturar todo el sistema y

³⁰ El Tratado de la Unión Europea establece que cualquier ciudadano de la Unión, así como cualquier persona física o jurídica que resida o tenga su domicilio social en un Estado miembro tiene derecho a presentar una petición al Parlamento Europeo, recogido en el artículo 227 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

³¹ Recordemos que son necesarios un millón de firmas.

mermar la credibilidad democrática del elemento participativo. Debería atenderse especialmente a la posibilidad de que se presenten iniciativas ciudadanas, que aunque a priori parezcan similares, no sean idénticas.

2.3. Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la Iniciativa Ciudadana Europea.

El 31 de marzo de 2010, tras haberse celebrado la consulta a través del Libro Verde, la Comisión presentó al Parlamento Europeo y al Consejo una propuesta de Reglamento regular de la Iniciativa Ciudadana, alcanzándose el acuerdo definitivo que llevo a la aprobación del Reglamento N° 211/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la Iniciativa Ciudadana Europea en diciembre de 2010, publicándose oficialmente el 16 de febrero de 2011.

El Reglamento regula finalmente las cuestiones suscitadas por el Libro Verde, por lo que mencionaré como se regulan los aspectos más significativos de la iniciativa ciudadana europea en el mismo:

– **Requisitos exigidos a organizadores y firmantes:** se fija que los organizadores, además de ser miembros de un país de la Unión Europea, deben tener la edad suficiente para poder votar en las elecciones al Parlamento Europeo.

Asimismo, los organizadores constituirán un comité de ciudadanos compuesto, por al menos, siete personas que residentes en, al menos, siete Estados miembros³².

– **Registro de una iniciativa ciudadana propuesta:** la propuesta de una iniciativa ciudadana deberá registrarse ante la Comisión, explicando su objeto y objetivos propuestos. El registro se hará en alguna de las lenguas oficiales de la Unión europea, en la página web de la Comisión.

Los organizadores, una vez registrada la propuesta, podrán traducirla a otras lenguas oficiales, bajo su responsabilidad.

La Comisión registrará sin demora, en el plazo máximo de dos meses, la iniciativa con un número de registro único, comunicándoselo al organizador, siempre que cumpla una serie de requisitos. Entre estos requisitos³³ son: que se haya compuesto correctamente el comité de ciudadanos del artículo 3.2 del presente Reglamento; que la iniciativa no esté fuera del ámbito de competencias de la Comisión; que no sea abusiva, frívola o temeraria; y que no sea manifiestamente contraria a los valores recogidos en el artículo 2 del Tratado de la Unión Europea.

Los organizadores serán informados de las iniciativas que presenten y sean rechazadas, comunicándoles la Comisión los motivos razonadamente así como los medios de impugnación de dicha decisión. Asimismo, los organizadores podrán

³² Artículo 3.2 del Reglamento N° 211/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la Iniciativa Ciudadana Europea.

³³ Artículo 4.2 del Reglamento N° 211/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la Iniciativa Ciudadana Europea.

retirar una iniciativa ciudadana presentada en cualquier momento anterior a la presentación de declaraciones de apoyo.

– **Procedimiento y requisitos para la recogida de las declaraciones de apoyo:** los organizadores serán los responsables de la recogida de firmas, que podrá hacerse en formato de papel³⁴, o electrónico³⁵.

Para recabar las declaraciones de apoyo, desde el registro de la iniciativa, se tendrá un plazo de no superior a doce meses. Pasado el mismo, se indicará en el registro que el plazo ha expirado y, si procede, que no se han recogido el número requerido de declaraciones de apoyo.

– **Número mínimo de firmas por Estado miembro:** los firmantes de una iniciativa ciudadana europea habrán de proceder de, al menos, un cuarto de los Estados miembros. Además, tal y como recoge el apartado 2 del artículo 7 del Reglamento: “En un cuarto, como mínimo, de los Estados miembros, los firmantes deberán representar, al menos, el número mínimo de ciudadanos fijado en el anexo I en el momento del registro de la iniciativa ciudadana propuesta. Dicho número mínimo corresponderá al número de diputados al Parlamento Europeo elegido en cada Estado miembro y multiplicado por 750”.

– **Presentación de una iniciativa ciudadana a la Comisión:** cuando se hubieran cumplido todos los requisitos y procedimiento establecidos por el Reglamento, los organizadores podrán presentar la iniciativa ciudadana a la Comisión, conjuntamente con la información relativa a las ayudas y la financiación que se haya recibido en relación con dicha iniciativa. Dicha información se publicará en el registro.

– **Procedimiento de examen de una iniciativa ciudadana por la Comisión:** una vez recibida la iniciativa y habiendo cumplido los trámites del artículo 9, la Comisión la publicará sin demora en su registro, recibirá a los organizadores para que puedan explicar las cuestiones planteadas por la iniciativa y en el plazo de tres meses recogerá en una comunicación³⁶, sus conclusiones de carácter jurídico y político sobre la misma, las medidas que en su caso se propone adoptar y las razones para actuar así o no hacerlo.

– **Entrada en vigor:** como recoge este artículo el Reglamento entra en vigor a los veinte días de su publicación en el Diario Oficial de la Unión Europea, siendo de aplicación a partir del día 1 de abril de 2012.

Hay que tener claro, que la integración europea ha generado más de cincuenta años de paz, estabilidad y prosperidad económica, obteniendo estos resultados a través de medios democráticos³⁷. A pesar de estos éxitos, existe escepticismo por cierta parte de la ciudadanía europea que se siente alejada de la labor de la Unión. Este sentimiento, como se viene recogiendo a lo largo de este estudio, no sólo se da con la política e instituciones

³⁴ Ajustándose a los modelos que figuran en el Anexo III del Reglamento.

³⁵ En caso de utilizarse la recogida a través de página web será de aplicación el artículo 6 del presente Reglamento.

³⁶ Esta comunicación se hará pública y será notificada a organizadores, Parlamento Europeo y Consejo.

³⁷ Véase Libro Blanco de la Gobernanza.

de la Unión Europea sino también con instituciones a nivel mundial. Asimismo se muestra en el bajo índice de participación en las elecciones, considerando la ciudadanía a la Unión como un organismo que no es capaz de actuar de forma eficaz frente a problemas tales como el desempleo, riesgos alimentarios o delincuencia entre otras, ya sea por falta de acierto a la hora de transmitir los Estados miembros lo que la Unión hace por ellos, o lo que estos hacen dentro de la Unión.

2.4. Lucha contra el escepticismo para la consecución de la participación ciudadana europea.

La Comisión Europea identifica una serie de objetivos estratégicos³⁸ para combatir la desidia generalizada de la ciudadanía, a la hora de participar activamente. Estas serie de objetivos, los siguientes:

– **Un mayor grado de participación de la ciudadanía en la elaboración y aplicación de políticas de la Unión Europea y su apertura:** la elaboración y adopción de políticas de la Unión Europea deben utilizar un procedimiento más transparente y sencillo de seguir y entender. La interacción entre organismos regionales, locales y sociedad civil es fundamental. Aunque la Comisión establece que esta misión es principalmente responsabilidad de los Estados miembros, por su parte recoge, que deberá llevar a cabo un diálogo en la primera fase de elaboración de políticas, con asociaciones nacionales y europeas. También recoge que deberá atender, a la hora de aplicar las políticas comunitarias, a las peculiaridades regionales y locales, entre otros.

– **Fomento de las Nuevas Tecnologías para llegar a la participación ciudadana dentro de la Unión Europea:** las distintas instituciones europeas así como los Estados miembros deberán llevar a cabo una comunicación³⁹ más activa con la opinión pública sobre cuestiones europeas. Se fomentarán los refuerzos encaminados a proporcionar, a nivel local y nacional, información. La comunicación, que deberá atender a las necesidades y preocupaciones locales, y llevarse a cabo en todas las lenguas oficiales de la Unión Europea si se quiere evitar la exclusión, deberá interactuar con las nuevas tecnologías.

A través de las tecnologías de la comunicación y de la información⁴⁰ se puede conseguir un mayor sentimiento de pertenencia de la ciudadanía a Europa, permitiendo a responsables políticos que estén en contacto con la ciudadanía, participando plenamente esta en la discusión de los retos de la Unión Europea. En la Declaración de Laeken, anexa a las conclusiones del Consejo Europeo de 14 y 15 de diciembre de 2001, se afirma que uno de los retos fundamentales que debe afrontar la Unión Europea es aproximar el proyecto europeo y las instituciones europeas al ciudadano⁴¹.

³⁸ Publicado el 12 de octubre de 2001 en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas.

³⁹ Véase la Comunicación de la Comisión sobre un nuevo marco de cooperación para la política de información y comunicación de la Unión Europea, COM(2001), nº 354, de 27 de junio de 2001.

⁴⁰ Para conocer toda la legislación europea se instauró una web donde puede consultarse, siendo su dirección electrónica: www.europa.eu.int/eur-lexn

⁴¹ Véase la Decisión del Consejo, de 26 de enero de 2004, por la que se establece un programa de acción comunitario para la promoción de la ciudadanía europea activa.

– **Participación de la Sociedad Civil:** como dice el Libro Blanco de la Gobernanza Europea, “la sociedad civil desempeña a un importante papel al permitir a los ciudadanos expresar sus preocupaciones y prestar servicios que respondan a las necesidades de la población. Las organizaciones que la integran movilizan a los ciudadanos y prestan su apoyo, por ejemplo, a las personas víctimas de exclusiones o discriminaciones. La Unión Europea ha fomentado el desarrollo de la sociedad civil⁴² en los países candidatos en el marco de su preparación a la adhesión. Las organizaciones no gubernamentales desempeñan un importante papel en la política de ayuda al desarrollo a escala mundial. Sirven a menudo de sistema de alerta rápida para orientar el debate político⁴³”.

La sociedad civil considera que Europa y por ende, la Unión Europea, es un buen marco para la modificación de las políticas y así cambiar a la sociedad. Se brinda la oportunidad de que la ciudadanía participe de forma activa en la consecución de los objetivos de la Unión Europea. Al llevar a cabo una mayor participación de la sociedad civil debe también aplicarse en sus estructuras los principios de buena gobernanza, incluyendo necesariamente los de responsabilidad y transparencia.

La Comisión lleva a cabo la participación a través, por ejemplo de los Libros Blancos y Verdes, trasladando la participación más allá de la simple protesta, utilizando para ello, por ejemplo, la consulta previa. Otra institución de la Unión Europea, como es el Parlamento, recaba el parecer de la ciudadanía periódicamente a través de audiencias públicas y consultas, lo que va en beneficio del debate político. La Comisión considera que todas estas medidas son beneficiosas pero aún estiman que son insuficientes dado que debe verse a las instituciones y muy especialmente al Parlamento, como la cuna de la representación de la ciudadanía de la Unión, siendo necesario para ello una “cultura reforzada de consulta y diálogo⁴⁴”.

– **Mejora de la calidad y aplicación de las políticas comunitarias:** la Unión Europea, en aras de mejorar la calidad de sus políticas, deberá evaluar la necesidad de acción, y en caso afirmativo, siendo necesaria la actuación de sus políticas, decidir si dicha actuación debe emprenderse a nivel nacional o de la Unión. La Comisión deberá establecer unos criterios para sus actividades inspectoras de posibles vulneraciones del Derecho Comunitario y definir los criterios para la creación de agencias reguladoras y dotarlas de competencias propias.

⁴² La sociedad civil agrupa, en particular, a las organizaciones sindicales y patronales (los «interlocutores sociales»), 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, con una especial contribución por parte de las iglesias y comunidades religiosas. Para una definición más precisa de la sociedad civil organizada, véase el dictamen del Comité Económico y Social sobre «El papel y la contribución de la sociedad civil organizada en la construcción europea» (DOCE nº 329 de 17 de noviembre de 1999, pág. 30).

⁴³ Véase Libro Blanco de la Gobernanza, pág.11.

⁴⁴ Véase Libro Blanco de la Gobernanza, pág. 13.

– **Papel de las instituciones para una estrategia única:** los Estados miembros y la Unión Europea deberán colaborar en la definición de una estrategia política global, debiendo concretarse la misma a largo plazo. Se contribuirá a mejorar la calidad de las propuestas políticas con la instauración de un diálogo reforzado con las asociaciones europeas y nacionales de los organismos regionales y locales, una consulta mejor y más abierta de la sociedad civil, un mejor uso del conocimiento de los expertos y una mejor evaluación del impacto⁴⁵.

– **Gobernanza Mundial:** en el marco de la gobernanza mundial, como veremos en el siguiente capítulo, la Comisión deberá mejorar el diálogo entre agentes gubernamentales y no gubernamentales de terceros países en el marco de la elaboración de propuestas políticas que revistan de dimensión internacional. Asimismo, proponer la revisión de la representación internacional de la Unión para que ésta se exprese más veces y con una sola voz. En el éxito del cambio de la gobernanza europea está el de la política a escala mundial, al aplicar los principios de la buena gobernanza a sus responsabilidades.

⁴⁵ Véase Libro Blanco de la Gobernanza, pág. 25.