



LA RAZÓN HISTÓRICA.  
Revista hispanoamericana de Historia de las Ideas  
ISSN 1989-2659  
Número 52, Año 2021, páginas 58-81  
[www.revistalarazonhistorica.com](http://www.revistalarazonhistorica.com)

---

## LAS FÓRMULAS DE PARTICIPACIÓN COMO BÁCULO PARA LA POTENCIACIÓN DE LA CONEXIÓN ENTRE CIUDADANOS Y PODERES PÚBLICOS DESDE UNA PANORÁMICA HISTÓRICA

M<sup>a</sup> Nieves ALONSO GARCÍA\*

**Resumen:** La ampliación de la distancia entre representantes y representados ha recuperado el debate entre democracia representativa y democracia directa como remedio a esa desafección que parece haber desarrollado la ciudadanía como resultado de la crisis de la representación. En este contexto en el que surgen con fuerza demandas de mayor participación, es preciso ser cauteloso, y apostar porque la democracia viable es la democracia representativa. Asentar una cohabitación entre democracia representativa y democracia participativa es uno de los retos del siglo XXI. Ambas son conciliables, necesariamente, y entre ellas no cabe aplicar una teoría de suma cero, ninguna anula a la otra. Igualmente, tampoco su concepción apunta a la paridad. Los instrumentos participativos son un complemento de una democracia constitucional que es de naturaleza representativa. Sin em-

---

\* Profesora Contratada Doctora de Derecho Constitucional y Coordinadora del Grado en Derecho de la Universidad Isabel I. Responsable de la línea de investigación Derecho y TIC englobada dentro del GIR "Tecnologías Digitales Aplicadas a las Ciencias Jurídicas y Económicas". Miembro de la Asociación de Constitucionalistas de España, del Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional y de la *Associação Portuguesa de Direito Intelectual*. Miembro colaborador del Grupo de Investigación BB218 Derecho Constitucional, Universidad de León (DERECONS), colaboradora del Grupo de Innovación docente "Enseñar Derecho Constitucional", GID 2016-3, UNED y Colaboradora Honorífica del Departamento de Derecho Público, Facultad de Derecho, Universidad de León. Autora de dos monografías, más de una veintena de artículos científicos y seis capítulos de libro. Ha realizado estancias de investigación en el Institute of Advanced Legal Studies, IALS, University of London, en la Universidade de Lisboa, en el Instituto Universitario Europeo de Florencia, en la Libera Università Maria SS. Assunta (LUMSA) y en el University College of Dublin.

bargo, las instituciones han de permeabilizarse de un modo constante a las demandas e intereses sociales. Potenciar la conexión constante entre representantes y representados es la ecuación a resolver. En este marco, desde la Unión Europea, y en el marco del Tratado de Lisboa, se ha impulsado la figura de la iniciativa ciudadana europea como un intento de solventar la desafección de la ciudadanía hacia las instituciones europeas, revalorizando la democracia directa como bastión al que aferrarse y como contrapunto a la democracia representativa.

**Palabras clave:** democracia participativa-desafección-multiparlamentarismo- iniciativa ciudadana.

**Abstract:** The widening of the distance between representatives and represented has recovered the debate between representative democracy and direct democracy as a remedy to that disaffection that citizens seem to have developed as a result of the crisis of representation. In this context in which demands for greater participation are strongly emerging, it is necessary to be cautious, and bet because viable democracy is representative democracy. Establishing a cohabitation between representative democracy and participatory democracy is one of the challenges of the 21st century. Both are reconcilable, necessarily, and between them it is not possible to apply a zero sum theory, neither cancels the other. Likewise, neither does its conception point to parity. Participatory instruments are a complement to a constitutional democracy that is representative in nature. However, institutions have to be constantly permeated by social demands and interests. Strengthening the constant connection between representatives and represented is the equation to be solved. In this framework, from the European Union, and within the framework of the Lisbon Treaty, the figure of the European citizens' initiative has been promoted as an attempt to solve the disaffection of citizenship towards European institutions, revaluing direct democracy as a bastion to the to cling to and as a counterpoint to representative democracy.

**Keywords:** participatory democracy-disaffection-multiparliamentarism-citizen initiative.

**Sumario:** I. PROLEGÓMENO. 1. Justificación: Constitucionalismo 3D. 2. Contextualización: El "Multiparlamentarismo". II. DISTANCIAMIENTO ENTRE CIUDADANOS E INSTITUCIONES EN EL CONTEXTO EUROPEO. 1. Crisis, representación y desafección. 2. El cuestionamiento de la representación como basamento para la reapertura del debate entre las formas de democracia. III. IMPLEMENTACIÓN DE LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA EN LAS INSTITUCIONES EUROPEAS. 1. Fundamentación y regulación de la iniciativa ciudadana europea. 2. La iniciativa ciudadana europea en la práctica. IV. APERTURA DE LAS INSTITUCIONES: EL USO DE LAS TIC COMO IMPULSO A LA PARTICIPACIÓN. V. REFLEXIÓN FINAL. VI. BIBLIOGRAFÍA

## I. Prolegómeno

### 1. *Justificación: constitucionalismo 3D*

Esta centuria ha arrancado con un escenario en el que el Derecho Constitucional tiene que cohabitar con un marco hostil que podríamos sintetizar como un escenario 3D: descontento, desconfianza y desafección.

El Preámbulo de la Constitución Española proclama la voluntad de la Nación española de “garantizar la convivencia democrática dentro de la Constitución y de las leyes conforme a un orden económico y social justo, consolidar un Estado de Derecho que asegure el imperio de la ley como expresión de la voluntad popular, proteger a todos los españoles y pueblos de España en el ejercicio de los derechos humanos, sus culturas y tradiciones, lenguas e instituciones, promover el progreso de la cultura y de la economía para asegurar a todos una digna calidad de vida, establecer una sociedad democrática avanzada y colaborar en el fortalecimiento de unas relaciones pacíficas y de eficaz cooperación entre todos los pueblos de la Tierra”<sup>1</sup>.

El citado Preámbulo ilustra el lugar preminente que el constituyente otorga a la participación de los ciudadanos en la formación de la voluntad popular, que se consolidó en el articulado del texto constitucional (artículo 9.2 CE), el cual establece el principio general de participación de los ciudadanos en la vida política y el artículo 23.1 CE que establece el derecho de participación de los ciudadanos en los asuntos públicos. El pueblo es, según subrayan nuestras Constituciones, el titular de la soberanía y su voluntad la principal fuente de legitimidad política<sup>2</sup>.

Cuando se van a celebrar cuarenta años desde la entrada en vigor de nuestra Carta Magna surgen, fruto de la desafección de la ciudadanía, reivindicaciones de una mayor participación de los ciudadanos en la vida política.<sup>3</sup>

El descontento se focaliza en la percepción del deterioro de los derechos, particularmente los sociales y prestacionales, cuya sostenibilidad parece pender de un hilo. Esta situación, acelerada por la recesión económica, atisba un futuro no muy lejano en el que las condiciones de vida generales pudieran ser mucho peores a las

<sup>1</sup> Sobre el valor jurídico de los preámbulos constitucionales, véase: Tajadura Tejada, J.: *El preámbulo constitucional*, Comares, Granada, 1997, págs. 19 y ss.

<sup>2</sup> Garrido López, C.: “El debate sobre los riesgos y los límites de los referéndums en perspectiva comparada”, Sáenz Royo, E. / Garrido López, C. (Coords.), *La funcionalidad del referéndum en la democracia representativa*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2017, pág. 208.

<sup>3</sup> *Vid.*, entre otros sobre participación y desafección, Ramón Montero, J.R. / Sanz Cazorla, A. / Navarrete, R.M.: “La democracia en tiempo de crisis: legitimidad, descontento y desafección en España”, Cascajo Castro, J.L. / Martín de la Vega, A. (Coords.), *Participación, representación y democracia*, XII Actas de la Asociación de Constitucionalistas de España, Tirant lo Blanch, Valencia, 2016, págs. 15-67; Martín Núñez, E.: “La garantía jurídica de la democracia como derecho fundamental: un análisis de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre la participación política”, *Revista catalana de dret públic*, núm. 37, 2008, págs. 315 a 342.

presentes. Una auténtica involución jurídica y vital cuyo protagonista será la reducción e, incluso, desaparición del Estado de bienestar. La generalización de una política en la mayor parte de los países comunitarios cada vez más restrictiva hacia el reconocimiento de prestaciones sociales para cuantos proceden de otros Estados miembros, pues en muchos casos se considera que constituyen una carga para sus mermadas arcas públicas, convirtiéndose en parásitos no deseados en cuanto dejan de ser útiles para el mercado laboral habida cuenta de que en lugar de aportar lo que hacen es consumir recursos limitados, poniendo en jaque la sostenibilidad del Estado del Bienestar<sup>4</sup>.

La desconfianza tiene como punto de mira la representatividad. Esa lealtad entre representantes y representados no se presume, sino que por el contrario se cuestiona de modo sistemático, valorándose como elemento imprescindible a supervisar y controlar, más allá del momento puntual de una votación. Así los cauces de representación y la responsabilidad de quienes nos representan, son los objetivos de un cuestionamiento popular, respaldado por la doctrina y por la jurisprudencia que reivindica la importancia de la democracia como procedimiento y no solo como resultado. La demanda de más transparencia en los procesos de toma de decisiones de las autoridades, el afianzamiento de la separación de poderes, especialmente en lo concerniente a la potenciación de la independencia del poder judicial, y la apelación a la reducción de los cargos públicos son manifestaciones evidentes de esa sospecha.

Finalmente, la desafección aludiría a un parecer ciudadano que se sustancia en una falta de comprensión de los procesos de decisión, un sentimiento de exclusión de esos procesos y una desconfianza en la integridad de los actores políticos principales. El muro con el que se topa este argumento son los partidos políticos, imprescindibles, pero necesariamente controlables<sup>5</sup>.

---

<sup>4</sup> La generalización de una política en la mayor parte de los países comunitarios cada vez más restrictiva hacia el reconocimiento de prestaciones sociales para cuantos proceden de otros Estados miembros, pues en muchos casos se considera que constituyen una carga para sus mermadas arcas públicas, convirtiéndose en parásitos no deseados en cuanto dejan de ser útiles para el mercado laboral habida cuenta de que en lugar de aportar lo que hacen es consumir recursos limitados, poniendo en jaque la sostenibilidad del Estado del Bienestar. Álvarez Rodríguez, A. / Fernández Fernández, R.: "La exigencia de residencia legal para acceder a las prestaciones de seguridad social. ¿Retroceso para la libre circulación de nacionales de la UE?". *Revista Aranzadi Unión Europea*, nº. 8-9, 2016, p. 75.

<sup>5</sup> De Montalvo Jääskeläinen, F.: "El control constitucional de los partidos políticos", Álvarez Vélez, M<sup>a</sup>. I. y Alcón Yustas, M<sup>a</sup> F. (Coords.). *Estado y Comunidades Autónomas en España: sistemas electorales y participación política.*, Secretaria General del Senado, Madrid, 2011, pp.143-206. Rebollo Delgado, L.: *Partidos Políticos y Democracia*, Dykinson, Madrid, 2007. Bautista Plaza, D.: *La función constitucional de los partidos políticos*, Comares, Granada, 2006.; Sánchez Muñoz, O.: "Los partidos y la actual crisis de la representatividad del Parlamento", Cascajo Castro, J.L. y Martín de la Vega, A. (Coords.). *Participación, representación y democracia, XII Actas de la Asociación de Constitucionalistas de España*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2016, pp. 345-365.

Una vez emitido nuestro voto parece que el vínculo se extingue y ya todo se hace a espaldas de los ciudadanos e ignorando su voluntad.

Esta reflexión planteada por la profesora Seijas Villadangos, y fundamentalmente los aspectos relacionados con dos de los vértices de ese trinomio, la desconfianza y la desafección, constituyen la esencia de esta contribución en la que se abordará el estudio de uno de los mecanismos de participación de los ciudadanos en los asuntos públicos en la Unión Europea<sup>6</sup>.

Kelsen<sup>7</sup>, a principios del siglo XX, hablaba de una “cierta fatiga del parlamentarismo” y de la posibilidad de reformarlo fortaleciendo el elemento democrático, haciendo partícipe al pueblo en la legislación en mayor medida de lo que es común en el sistema del parlamentarismo donde el pueblo queda limitado al acto de la elección<sup>8</sup>.

La iniciativa ciudadana europea constituye el principal cauce de participación de los ciudadanos en el procedimiento legislativo dentro del marco europeo.

La crisis de la democracia representativa y hasta cierto punto, del parlamentarismo, que sufre Europa desde hace décadas o, incluso, que puede considerarse intrínseca al propio modelo, se ha visto agravada en los últimos diez años debido a la Gran Recesión y a los retos que plantea la globalización<sup>9</sup>.

Esta crisis, unida a lo que se percibe como una débil e inadecuada respuesta institucional y política, se ha materializado en una fuerte desconfianza de los ciudadanos hacia las instituciones democráticas nacionales y europeas.

<sup>6</sup> Seijas Villadangos, M<sup>a</sup>. E.: “Constitucionalismo tridimensional (globalización, privatización y burocratización): La regeneración democrática a través de las consultas autonómicas y convenciones estatutarias”, Tur Ausina, R. (Dir.), Calabuig Puig, M.A y Sanjuán Andrés, F.J. (Coords.). *Poderes públicos y privados ante la regeneración constitucional democrática*, Dykinson, Madrid, 2016, pp. 189-216

<sup>7</sup> Asistimos, pues, a una nueva fase de la crisis del parlamentarismo que hace cerca de 100 años denunciara Kelsen en su Esencia y valor de la democracia, agudizada ahora por la crisis socioeconómica, los medios de masas, las redes sociales y la marketización de la política. Desde entonces, nuestro sistema democrático ha experimentado notables avances, como la universalización del voto, el refuerzo del control parlamentario o la inclusión de las minorías. Pero ¿qué necesitan en la actualidad las instituciones democráticas para que la sociedad contemporánea confíe en ellas? Distintas organizaciones internacionales plantean la necesidad de involucrar a la ciudadanía en la toma de decisiones, tal y como sugiere la Comisión Europea (2001) cuando en su Libro Blanco sobre la gobernanza europea advierte de que: “los ciudadanos tienen cada vez menos confianza en las Instituciones y en los políticos, o simplemente no están interesados en ellos (...) Son muchos los que, frente a un sistema complejo cuyo funcionamiento apenas entienden, cada vez confían menos en su capacidad para realizar las políticas que ellos desean (...) Las Instituciones democráticas y los representantes públicos tanto a nivel nacional como europeo pueden y deben tratar de conectar Europa a sus ciudadanos”. Suárez Antón, O.J.: *Iniciativa legislativa popular análisis de la iniciativa de agenda en América Latina y la Unión Europea*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2019, p. 25.

<sup>8</sup> Kelsen, H. / Requejo Pagés, J.L (Trad.): *De la esencia y valor de la democracia*, KRK Ediciones, Oviedo, 2006, p.90.

<sup>9</sup> Cano Bueso, J.: “Representación política y desafección ciudadana”, Ruíz- Rico Ruíz, C. (Coord.). *Participación política y derechos sociales en el siglo XXI*, Fundación Manuel Giménez Abad, Zaragoza, 2014, pp. 13-61. Seijas Villadangos, M<sup>a</sup>. E.: “Hacia un Estado Democrático Global”. *THEMIS: Revista de Derecho*, n<sup>o</sup>. 67, 2015, pp. 63-72.

## 2. Contextualización: el “multiparlamentarismo”

La integración en la Unión Europea ha supuesto que nos hallemos inmersos en lo que se ha denominado “multiparlamentarismo”. Es preciso, a fin de contextualizar este período, realizar una somera revisión a la evolución del Parlamento, en la que se manifiestan los cambios que han experimentado las instituciones hasta la desembocadura en la actual situación de crisis.

La evolución del Parlamento es susceptible de periodificarse en cuatro etapas diferenciadas<sup>10</sup>.

Una primera etapa, de preeminencia parlamentaria en la que el Parlamento era soberano y el poder ejecutivo estaba supeditado por completo al poder legislativo. Esta etapa salvaje se ilustra con la III República Francesa (1870-1940), República de Weimar (1918-1933) y parte de la II República española (1931-1936). Una segunda etapa, descrita como Parlamento racionalizado, aportación doctrinal encomiable de Mirkin Guetzevich, se implementa a través de la Ley fundamental de Bonn 1949, y en ella se marca como objetivo primordial que el Parlamento sea un agente activo de estabilidad política, a la par que sea capaz de llenar las lagunas de poder que el sistema incorporaba. En una tercera etapa se aborda una profundización en los objetivos del parlamentarismo racionalizado con objetivos de alcance institucional, priorizando la dimensión orgánica del mismo, por lo que se identifica esta etapa como parlamentarismo estructurado<sup>11</sup>.

Finalmente, una cuarta etapa, en la que con matizaciones nos hallaríamos en la actualidad, se identifica como parlamentarismo limitado. Ese constreñimiento del Parlamento es consecuencia de un auge imparable del poder ejecutivo, que se presenta como más acorde a las necesidades de la sociedad, propias de un Estado social avanzado que se mueve únicamente ante estímulos de decisiones y medidas eficaces. Es la hora de los resultados, tangibles, dispares como la misma sociedad, técnicos y complejos. Otros agentes contribuyen a esta contención, como la preeminencia de los tribunales constitucionales, el multiparlamentarismo, especialmente el derivado de la integración en organismos supraestatales, como la Unión Europea.

Es en esa cuarta etapa donde se fortalece la idea de la crisis del Parlamento y del parlamentarismo, pese a que la propuesta no es ni mucho menos novedosa, pero sobre todo por la tesis de Carl Schmitt quien publicaría en 1923 *Die geistesgeschichtliche Lage des heutigen Parlamentarismus*, traducida al inglés en 1985, *The crisis*

<sup>10</sup> García Morillo, J.: “El Parlamento ante las nuevas realidades”, *Anuario de Derecho Parlamentario*, nº. 4, 1997, p. 141.

<sup>11</sup> Paniagua Soto, J.L.: “Sobre la forma de gobierno parlamentaria en España: un parlamentarismo racionalizado de corte presidencial”. *Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico*, 2010, pp. 1-48.

*of parliamentary democracy*. “La crisis del sistema parlamentario y de las instituciones parlamentarias deriva de las circunstancias de la moderna democracia de masas”<sup>12</sup>

La imposibilidad de lograr la igualdad y la homogeneidad, que sitúa como presupuestos de la democracia, aboca al fracaso del parlamentarismo. Por ello, el Parlamento no es la traslación de la voz de la sociedad, sino que se distancia de la misma, ejerciendo una representación de él mismo. Pero esa no es la única crisis que se achaca al parlamentarismo. Se le reprocha su incapacidad para desempeñar sus funciones, como legislar; su limitación para comunicar a la sociedad sus decisiones y para recabar de esta sus reclamos, ambas esferas la político-parlamentaria y la social parecen discurrir de forma asincrónica y aislada; su obsolescencia organizativa y estructural; su actitud complaciente con un status subordinado respecto al poder ejecutivo que monopoliza la vida política y que deriva en una situación que puede presentarse como una auténtica involución al aparentar una neo-concentración del poder, precisamente, la situación a la que el parlamentarismo pretendió dar una alternativa<sup>13</sup>.

## **II. Distanciamiento entre ciudadanos e instituciones en el contexto europeo**

### **1. Crisis, representación y desafección**

En este punto, se plantean tres conceptos clave para contextualizar el panorama político del siglo XXI. Crisis, representación y desafección son el eco de una vida política y social en la que se exige la acomodación de las instituciones a los nuevos retos y demandas de los ciudadanos.

Por crisis, y conforme a la definición de la Real Academia Española, cabe entender un cambio profundo y de consecuencias importantes en un proceso o una situación, o en la manera en que estos son apreciados.

Adoptando la definición de Bastida Freijedo por representación cabe entender un proceso durante el cual, aunque sigue rigiendo la presunción constitucional de que el representante representa a la colectividad, también rige el deseo constitucional de que el representante, a través de dicho proceso, haga efectivo el derecho de participación de los ciudadanos y de que, por tanto, la voluntad de los representantes

<sup>12</sup> Schmitt, C.: *The crisis of parliamentary democracy*. The MIT Press. Cambridge Massachusetts, 1985.

<sup>13</sup> Laski, H.: *La crisis de la democracia*, Siglo XXI, Buenos Aires, 1950.

responda, es decir, sea representativa, de la manifestada por los electores en el momento de la elección<sup>14</sup>.

Asumiendo la definición aportada por Torcal y Montero la desafección política es el “sentimiento subjetivo de impotencia, cinismo y falta de confianza en el proceso político, los políticos y las instituciones democráticas que genera un distanciamiento y alienación respecto a estos, y una falta de interés en la política y los asuntos públicos, pero sin cuestionar el régimen democrático. La desafección política comprende dos aspectos o dimensiones que se miden utilizando diferentes indicadores: la desafección institucional -medida por la confianza en las instituciones representativas y la eficacia en la política externa-; y la falta de compromiso político -medida por la eficacia política interna, el interés político y la importancia de la política en la vida-“<sup>15</sup>.

Nos centraremos en la vertiente de la desafección institucional<sup>16</sup> entendida como un síndrome actitudinal conforme al cual los ciudadanos muestran bajos niveles de confianza en las instituciones, en los mecanismos de representación democrática y en sus representantes<sup>17</sup>.

Entre los factores que contribuyen al origen de la desafección institucional cabe mencionar los sociales, políticos y económicos. La crisis económica que se desató a nivel mundial en 2008 tras la quiebra de Lehman Brothers provocó un cambio radical del panorama político. A partir de este momento los factores económicos, que condicionan los niveles de desafección a los logros o fracasos económicos y sociales del gobierno, surgen cuando las fuerzas políticas se revelan incapaces de garantizar un modelo económico de crecimiento estable, combinado con continuas promesas incumplidas de crecimiento económico que se evidencian como las principales causas que generan el aumento de la desafección.

La profunda crisis económica y la consecuente puesta en peligro de algunos de los logros del Estado de bienestar son el caldo de cultivo perfecto para aumentar la distancia entre los ciudadanos y el poder político. Los retrocesos en los derechos

---

<sup>14</sup> Bastida Freijedo, F.J.: “Derecho de participación a través de representantes y función constitucional de los partidos políticos”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 21, 1987, p. 212.

<sup>15</sup> Torcal Lorient, M.: “Desafección institucional e historia democrática en las nuevas democracias”. *Revista Sociedad Argentina de Análisis Político*, vol. 2, nº. 3, 2006, pp. 591-634.

<sup>16</sup> Rose, R.: “Desafección política de la democracia europea”, Máiz Suárez, R. (Coord.). *Construcción de Europa, democracia y globalización*, vol. 2, 200), pp. 1227-1248.

<sup>17</sup> Torcal Lorient, M. / Montero Gibert, J.R.: *Political Disaffection in Contemporary Democracies. Social Capital, Institutions, and Politics*, Routledge, Londres, 2006.

contribuyen a poner en cuestión el Estado Social y a manifestar las limitaciones que afectaban a nuestro Estado de Derecho<sup>18</sup>.

Unido a la crisis económica, desde la doctrina se apunta a la existencia de una crisis de representatividad de las instituciones democráticas. Aragón Reyes sostiene que el “exceso de rigidez y disciplina que los partidos han introducido en las Cámaras hasta el punto de que estas hayan perdido su función central en el sistema, el alejamiento entre los representados y sus representantes, la atonía de la vida parlamentaria, sustituida por el protagonismo de los jueces y de los medios de comunicación, la absoluta prevalencia, en fin, de un poder del Estado -el Gobierno- sobre otro -el Parlamento-”. Estos fenómenos no constituyen “el fiel retrato del parlamentarismo de nuestro tiempo, sino la imagen de un tipo de parlamentarismo enfermizo que solo se ha producido en algunos países -especialmente del sur de Europa- y que, por ello, más que al parlamentarismo lo que muestra es a su caricatura”<sup>19</sup>.

En los últimos años surge con fuerza la idea de que el sistema representativo ha convertido a la ciudadanía en una mera fuerza electoral, obviándola hasta convertirla en un elemento marginal del sistema político.

Estos factores contribuyen a un descontento social, que conduce a un aumento de la desafección que se ha materializado en manifestaciones de protesta y movilizaciones que cuestionan el sistema democrático y las instituciones que lo amparan.

La distancia entre la realidad política y social y los representantes es cada vez mayor y se llega a cuestionar el pilar representativo fundamental, y la búsqueda de formas alternativas de legitimación.

En los albores de la crisis económica, en 2011, desde las instituciones europeas se promovió la aplicación de políticas que fomentaran la participación de los ciudadanos en las instituciones políticas.

El Libro Blanco sobre la Gobernanza de la Comisión Europea propone cuatro grandes cambios: implicar más a los ciudadanos, definir políticas y legislaciones más eficaces, comprometerse en el debate sobre la gobernanza mundial y, finalmente, centrar las políticas y las instituciones en objetivos claros.

Desde la Unión Europea se considera necesario reformar la gobernanza europea para acercar a los ciudadanos a las instituciones. Una buena gobernanza se basa en cinco principios acumulativos: apertura, las instituciones europeas deben otorgar más importancia a la transparencia y a la comunicación de sus decisiones; partici-

---

<sup>18</sup> Biglino Campos, M<sup>a</sup>. P.: “Crisis de la representación, legitimidad de ejercicio y formas de responsabilidad”. *Revista de Derecho Político*, n<sup>o</sup>. 100, 2017, p. 486).

<sup>19</sup> Aragón Reyes, M.: “Democracia y Parlamento”, *Revista Catalana de Dret Públic*, n<sup>o</sup>.37, 2008, p.137.

pación, conviene implicar de forma más sistemática a los ciudadanos en la elaboración y aplicación de las políticas; responsabilidad, es necesario clarificar el papel de cada uno en el proceso de toma de decisiones para que cada agente concernido asuma la responsabilidad de la tarea que se le ha atribuido; eficacia, deben tomarse las decisiones a la escala y en el momento apropiados, y estas deben producir los resultados buscados; y. en último lugar, coherencia, las políticas que la Unión Europea lleva a cabo son extremadamente diversas y necesitan un esfuerzo continuo de coherencia<sup>20</sup>.

## ***2. El cuestionamiento de la representación como basamento para la reapertura del debate entre las formas de democracia***

La ampliación de la distancia entre representantes y representados ha recuperado el debate entre democracia representativa y democracia directa como remedio a esa desafección que parece haber desarrollado la ciudadanía como resultado de la crisis de la representación. Una desconexión que se evidenciaría en una reducción de la participación electoral, en un menor interés en vincularse a los partidos políticos que habrían visto una exponencial reducción de sus afiliados o en la expresa manifestación del desinterés ciudadano en la política en los distintos sondeos de opinión que se lanzan. Por ejemplo, en el Barómetro del CIS de enero de 2018, el porcentaje de afectación de los encuestados por la situación política, la inestabilidad política y la falta de acuerdos se cifraba en torno a un 1.7%, en detrimento de preocupaciones como el paro o la situación económica.

En este contexto en el que surgen con fuerza demandas de mayor participación, es preciso ser cauteloso, y apostar porque la democracia viable es la democracia representativa. Las formas de democracia participativa deben implementarse en el contexto de la democracia representativa, y en diálogo con ella, y de ningún modo al margen de la misma. Los instrumentos de democracia directa, semidirecta y participativa adquieren su pleno sentido operando desde el interior de las instituciones que encarnan la representación política.

En esta línea, es preciso citar a Sartori, para quien “la diferencia básica entre una democracia directa y una democracia representativa es que en esta última el ciudadano solo decide quién decidirá por él, quien le representará, mientras que en la

---

<sup>20</sup> Mariscal Berástegui, N.: “La contribución de la Unión Europea a la gobernanza global”. *Cuadernos europeos de Deusto*, n.º. 45, 2001, pp. 13-19.; Menéndez Menéndez, A.J.: “La Unión Europea en el constitucionalismo democrático y la gobernanza”. *Revista de Estudios Políticos*, n.º. 149, 2010, pp. 47-85; Morata Tierra, F.: *Gobernanza multinivel en la Unión Europea*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2014.; Zapico Goñi, E.: “Evaluación y gobernanza en la Unión Europea”, *Gestión y análisis de políticas públicas*, n.º.4, 2010, versión on-line.

primera es el propio ciudadano quien decide las cuestiones: no elige a quien decide, sino que es el decisor. Por tanto, la democracia representativa exige del ciudadano mucho menos que la directa y puede operar, aunque su electorado sea mayoritariamente analfabeto, incompetente o esté desinformado. Por el contrario, una democracia directa en tales circunstancias está condenada a la autodestrucción. Un sistema en el que los decisores no saben nada de las cuestiones sobre las que van a decidir equivale a colocar la democracia en un campo de minas<sup>21</sup>.

Es oportuno concluir este epígrafe con la reflexión de Frances de Carreras sobre la compatibilidad de la democracia directa dentro de un régimen representativo y la tendencia desde algunos sectores a considerar más democrática la mayor participación de los ciudadanos en los asuntos públicos<sup>22</sup>.

Carreras sostiene que una “mayor” democracia siempre es mejor que una “menor” democracia, entendiendo como equivalentes democracia y participación del pueblo en las decisiones de los poderes públicos, no se es consecuente con la idea de democracia: solo una democracia será de mejor calidad si sirve de forma técnicamente más adecuada a la finalidad, a la igual libertad de todos los ciudadanos. Si la participación de los ciudadanos es más intensa, “mayor” si se quiere, pero las decisiones que adoptan estos ciudadanos, es decir, las normas jurídicas que aprueban, se desvían de su finalidad, del objetivo al que sirven, o sea, la igual libertad de todos, esta “mayor” participación no nos conduce a una mejor democracia sino a todo lo contrario, a una democracia más imperfecta y de peor calidad, porque el instrumento se ha confundido con el objetivo, una grave equivocación, una tremenda confusión en el significado del término democracia. Por ello, en la mayoría de las ocasiones la democracia directa no es mejor que la representativa<sup>23</sup>.

El reto será conciliar ambos recursos y lograr que juntos, democracia directa, representativa e instrumentos de participación, confluyan en un fin común que es el interés general de los ciudadanos.

---

<sup>21</sup> Sartori, G.: “En defensa de la representación política”, *Claves de la Razón Práctica*, n.º. 91, 1991, p. 6.

<sup>22</sup> Baiocchi, G.: *Popular democracy: the paradox of participation*, University Press, Stanford, 2017, p.1.

<sup>23</sup> De Carreras Serra, F.: “¿Democracia directa versus democracia representativa?”, Sáenz Royo, E. y Garrido López, C. (Coords.). *La funcionalidad del referéndum en la democracia representativa*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2017, p.29.

### **III. Implementación de la democracia participativa en las instituciones europeas**

#### **1. Fundamentación y regulación de la iniciativa ciudadana europea**

La iniciativa ciudadana europea surge en el marco del Tratado de Lisboa como un intento de solventar la desafección de la ciudadanía hacia las instituciones europeas, revalorizando la democracia directa como “bastión al que aferrarse y como contrapunto a la democracia representativa”<sup>24</sup>.

El Tratado de la Unión Europea en su artículo 10.1 configura la democracia representativa como la base del funcionamiento de la Unión. No obstante, implementa una flexibilización del sistema en el apartado tres del citado artículo al reconocer que “todo ciudadano tiene derecho a participar en la vida democrática de la Unión. Las decisiones serán tomadas de la forma más abierta y próxima posible a los ciudadanos”<sup>25</sup>.

El artículo 11 refuerza esta apertura de las instituciones a los ciudadanos mediante la previsión de la iniciativa ciudadana europea. Así, se reconoce que las instituciones darán a los ciudadanos y a las asociaciones representativas, por los cauces apropiados, la posibilidad de expresar e intercambiar públicamente sus opiniones en todos los ámbitos de actuación de la Unión. En el apartado dos se apuesta por el mantenimiento de un diálogo abierto, transparente y regular entre las instituciones y las asociaciones representativas y la sociedad civil.

Se establece como objeto garantizar la coherencia y la transparencia de las acciones de la Unión, el mantenimiento de amplias consultas entre la Comisión Europea y las partes interesadas.

Es en el apartado cuarto en el que se hace mención expresa a la iniciativa ciudadana, un mecanismo de iniciativa legislativa popular que permite a los ciudadanos europeos instar a la Comisión europea a que presente una propuesta legislativa<sup>26</sup>.

---

<sup>24</sup>Báez Lechuga, I. *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, 2016, p. 325.

<sup>25</sup> Jimena Quesada, L.: “La participación ciudadana en la Constitución Europea”, Bou Franch, V. / Cervera Vallterra, M. (Coords.), *Estudios sobre la constitución europea*. Tirant lo Blanch, Valencia, 2006, pp. 181-201.

<sup>26</sup> “En realidad nos encontramos ante la posibilidad de que un grupo de ciudadanos formule una propuesta a la Comisión Europea para que ésta, en el ámbito de sus competencias, plantee un texto legislativo al Parlamento y al Consejo”, Burguera Ameave, L.: “Centralidad parlamentaria e iniciativa ciudadana en el proceso legislativo”, *Revista de Estudios Políticos*, núm. 171, 2016, p. 124.

Para ponerse en marcha el procedimiento de la iniciativa debe contar con, al menos, la firma de un millón de ciudadanos que sean nacionales de siete países miembros.

El procedimiento y las condiciones de la iniciativa se desarrollan en el Reglamento (UE) núm. 211/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo de 16 de febrero de 2011 sobre la iniciativa ciudadana.

El citado Reglamento entiende como iniciativa ciudadana aquella “presentada a la Comisión, de conformidad con el Reglamento, por la que se invite a la Comisión a presentar, en el ámbito de sus atribuciones, una propuesta adecuada sobre las cuestiones sobre las que los ciudadanos estimen que se requiere un acto legislativo de la Unión para los fines de la aplicación de los Tratados, siempre y cuando haya recibido el apoyo de al menos un millón de firmantes con capacidad para ello y procedan de, por lo menos, un cuarto de los Estados miembros” (artículo 2.1)<sup>27</sup>.

Para llevar a cabo con éxito una iniciativa ciudadana se requiere una estructura organizativa mínima. Dicha estructura debe consistir en un comité de ciudadanos, integrado por siete personas físicas, que sean residentes en, al menos, siete Estados miembros con objeto de suscitar la emergencia de cuestiones de ámbito europeo y fomentar la reflexión sobre dichas cuestiones<sup>28</sup>.

En aras de la transparencia y de una comunicación fluida y eficiente, el comité de ciudadanos debe nombrar representantes para realizar una función de enlace entre el comité y las instituciones de la Unión durante todo el proceso.

Como requisito previo a la recogida de declaraciones de apoyo, los organizadores deberán registrar la iniciativa ante la Comisión y proporcionar la información contemplada en el anexo II, es decir, el título de la iniciativa, el objeto, los objetivos, las disposiciones de los Tratados consideradas pertinentes por los organizadores, los datos de los siete miembros del comité, indicando el representante y los sustitutos y en último lugar, todas las fuentes de apoyo y financiación a la iniciativa propuesta

---

<sup>27</sup> Artículo 2. Tratado de la Unión Europea y del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, *DOUE* núm. C 326 de 26/10/2012: La Unión se fundamenta en los valores de respeto de la dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, Estado de Derecho y respeto de los derechos humanos, incluidos los derechos de las personas pertenecientes a minorías. Estos valores son comunes a los Estados miembros en una sociedad caracterizada por el pluralismo, la no discriminación, la tolerancia, la justicia, la solidaridad y la igualdad entre mujeres y hombres.

<sup>28</sup> Llorente Pérez, A.: “La iniciativa Ciudadana Europea como alternativa democrática de la Unión Europea”, *Unión Europea Aranzadi*, n.º.6, 2015, pp. 63-70.

en el momento del registro, que se hará en una página web que la Comisión facilitará<sup>29</sup>.

En el plazo de dos meses a partir de la recepción de la información, la Comisión registrará la iniciativa ciudadana propuesta con un número de registro único y remitirá una confirmación al organizador, siempre que se cumplan las condiciones siguientes: se haya constituido un comité de ciudadanos y se haya nombrado a las personas de contacto; la iniciativa ciudadana propuesta no esté manifiestamente fuera del ámbito de competencias de la Comisión para presentar una propuesta relativa a un acto jurídico para los fines de aplicación de los Tratados; la iniciativa ciudadana propuesta no sea manifiestamente abusiva, frívola o temeraria y no sea manifiestamente contraria a los valores de la Unión establecidos en el artículo 2 del TUE.

En caso de que se rechace el registro de la iniciativa, la Comisión informará a los organizadores de las razones de dicho rechazo y de todos los posibles recursos judiciales y extrajudiciales a su disposición.

Estas cuatro condiciones impuestas para su admisión delimitan el objeto de la iniciativa ciudadana que, a diferencia de la regulación de la iniciativa legislativa popular en el ordenamiento jurídico español, no excluye materias concretas en su ámbito de aplicación. No obstante, se deja abierto un amplio margen de subjetividad en la determinación de qué cabrá considerar por abusivo, frívolo o temerario (Sánchez Fernández, 2011: versión on-line).

Una vez ha sido admitida y registrada la iniciativa, se abre el procedimiento para la recogida de las declaraciones de apoyo, cuya responsabilidad recae en los organizadores y para el cual disponen de un plazo no superior a doce meses desde el registro de la iniciativa propuesta.

Las declaraciones de apoyo se podrán recabar en papel o electrónicamente<sup>30</sup> y los firmantes habrán de proceder de, al menos, un cuarto de los Estados miembros.

En cuanto al número mínimo de firmantes requerido, el artículo 7 del Reglamento prevé que en cada Estado miembro debe corresponder al número de diputados al Parlamento Europeo elegido en cada Estado miembro multiplicado por 750.

---

<sup>29</sup> Fernández Le Gal, A.: "La contribución de la iniciativa ciudadana europea a la vida democrática de la unión: régimen jurídico y aplicación práctica", *Revista General de Derecho Constitucional*, n.º. 26, 2018, versión on-line.

<sup>30</sup> El Reglamento de Ejecución (UE) núm. 1179/2011 de la Comisión, de 17 de noviembre de 2011, por el que se establecen especificaciones técnicas para sistemas de recogida a través de páginas web, de conformidad con el Reglamento (UE) núm. 211/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la iniciativa ciudadana (DOUE núm. 301, de 18 de noviembre de 2011) regula las especificaciones técnicas que garantizan la acreditación de los sistemas de recogida a través de las páginas webs.

Tras la recogida de las declaraciones de apoyo, los organizadores las presentarán en papel o formato electrónico a las autoridades competentes, que conforme al artículo 15, serán aquellas que cada Estado miembro designe como encargadas de coordinar el procedimiento de verificación.

El plazo para la verificación de las declaraciones de apoyo es de tres meses conforme a la legislación y práctica nacionales.

Sobre esa base entregarán a los organizadores un certificado en el que se acredite el número de declaraciones de apoyo válidas en el Estado miembro de que se trate.

Tras haber obtenido los certificados, los organizadores podrán presentar la iniciativa ciudadana a la Comisión, conjuntamente con la información relativa a las ayudas y la financiación que se hayan recibido en relación con dicha iniciativa.

Una vez recibida la iniciativa por la Comisión, la publicará sin demora en su registro, recibirá a todos los organizadores a un nivel adecuado para que puedan explicar en detalle las cuestiones que plantea la iniciativa ciudadana, debiendo recoger en el plazo de tres meses en una comunicación sus conclusiones finales de carácter jurídico y político sobre la misma, las medidas que en su caso se proponga adoptar y las razones para actuar así o para no hacerlo<sup>31</sup>.

Asimismo, los organizadores tendrán la posibilidad de presentar la iniciativa ciudadana en una audiencia pública.

A diferencia de la iniciativa legislativa regulada a nivel nacional en nuestro país, en donde el trámite de permitir a los organizadores que expliquen la iniciativa es facultativo, en el marco europeo dicho trámite es preceptivo.

En septiembre de 2017 la Comisión elaboró una propuesta de nuevo Reglamento sobre la iniciativa ciudadana europea. Su principal objetivo es aprovechar el potencial de este instrumento, mejorando fundamentalmente su accesibilidad, a fin de facilitar su ejercicio para quienes las organicen y apoyen.

La propuesta aborda las principales carencias en su regulación, centradas en las dificultades de los ciudadanos para proponer iniciativas jurídicamente admisibles, la complejidad del procedimiento de recogida de declaraciones de apoyo por los organizadores de iniciativas (la rigidez de los plazos de las distintas etapas, las divergencias de los requisitos para los firmantes de un Estado miembro a otro, la complejidad del proceso de recogida de declaraciones de apoyo a través de páginas web) y

---

<sup>31</sup> Bellido Barrionuevo, M.: "La iniciativa ciudadana europea: una oportunidad para los ciudadanos y las instituciones europeas", *Revista española de derecho europeo*, n.º.51, 2014, pp. 45-78.

la dimensión relativamente limitada del debate y la repercusión generados hasta el momento por las iniciativas ciudadanas.

La Comisión ha implementado a este respecto diversas medidas de carácter no legislativo para introducir mejoras prácticas en la aplicación de este instrumento. En concreto, ha proporcionado gratuitamente servidores anfitriones para los sistemas de recogida a través de páginas web de los organizadores, ha intensificado las actividades de comunicación y el apoyo y el asesoramiento proporcionados a los potenciales organizadores, y ha decidido aceptar, en su caso, el registro parcial de algunas iniciativas<sup>32</sup>.

A fin de garantizar que esta herramienta sea plenamente accesible y eficaz, la adopción de un nuevo reglamento constituye una prioridad, tal como se señaló en la Declaración conjunta sobre las prioridades legislativas para 2018-2019 que adoptaron los presidentes de las tres instituciones el 14 de diciembre de 2017<sup>33</sup>.

## **2. La iniciativa ciudadana europea en la práctica**

Desde su puesta en marcha en 2012 hasta la actualidad solo se han propuesto cuatro iniciativas con el suficiente apoyo, de las cuales solo una ha tenido recorrido normativo posterior.

Las iniciativas que han prosperado versan sobre materias diversas: la prohibición del glifosato y protección de las personas y del medio ambiente frente a los pesticidas tóxicos; “Stop Vivisection” relativa a las objeciones éticas a la experimentación con animales y de los principios científicos sólidos que invalidan el “modelo animal” para predecir la respuesta en humanos<sup>34</sup>; “Uno de nosotros” con motivo de la protección jurídica de la dignidad, del derecho a la vida y de la integridad de todo ser

---

<sup>32</sup> La primera reflexión que se suscita es la falta de eficacia práctica de la iniciativa ciudadana europea. Si como parece ser, su finalidad es la de permitir que los ciudadanos puedan tener un papel activo en la elaboración de las normas europeas, los resultados resultan descorazonadores, ya que evidencian que no existe un impacto real de este mecanismo en la legislación europea. En parte, ello es debido a las decisiones seguidas hasta ahora por la Comisión europea, que ha inadmitido un buen número de iniciativas, al denegar su registro. García García, M.J.: “Participación ciudadana y normas europeas: un potencial por explotar”, *Revista Vasca de Administración Pública*, nº 117, 2020, p. 120.

<sup>33</sup> Vázquez Rodríguez, B.: “La Iniciativa Ciudadana Europea: un instrumento democrático en progresiva consolidación”, *Revista General de Derecho Europeo*, nº 43, 2017, versión on-line.

<sup>34</sup> El 3 de mayo de 2015, la Comisión adoptó una Comunicación con las medidas previstas en respuesta a la iniciativa Stop Vivisection. Asimismo, organizó una conferencia científica en Bruselas, los días 6 y 7 de diciembre de 2016, para integrar a la comunidad científica y las partes interesadas en un debate sobre la manera de aprovechar los avances en investigación biomédica y en otras materias para el desarrollo de criterios científicamente válidos sin utilización de animales. En esa ocasión, la Comisión informó de los avances en las medidas de seguimiento de la iniciativa Stop Vivisection. El 18 de abril de 2017, el Defensor del Pueblo Europeo adoptó una decisión sobre la iniciativa Stop Vivisection.

humano desde la concepción<sup>35</sup> y el derecho al agua y el saneamiento como derecho humano (¡El agua no es un bien comercial, sino un bien público!)<sup>36</sup>.

En respuesta a la iniciativa Stop Vivisection, el 3 de mayo de 2015, la Comisión adoptó una Comunicación con las medidas previstas. Asimismo, organizó una conferencia científica en Bruselas, los días 6 y 7 de diciembre de 2016, para integrar a la comunidad científica y las partes interesadas en un debate sobre la manera de aprovechar los avances en investigación biomédica y en otras materias para el desarrollo de criterios científicamente válidos sin utilización de animales. En esa ocasión, la Comisión informó de los avances en las medidas de seguimiento de la iniciativa Stop Vivisection. El 18 de abril de 2017, el Defensor del Pueblo Europeo adoptó una decisión sobre la iniciativa Stop Vivisection.

El 19 de marzo de 2014, la Comisión adoptó una Comunicación con las medidas previstas en respuesta a la primera iniciativa ciudadana europea que ha prosperado. La iniciativa supuso la aplicación y revisión de la legislación europea vigente: una propuesta legislativa sobre requisitos mínimos de calidad del agua reutilizada para el riego y para el reaprovisionamiento de acuíferos; una revisión de la Directiva sobre el agua potable para dar curso a la iniciativa "Right2Water", que se basaría en la evaluación de dicha Directiva efectuada en 2016 y la consulta pública sobre la calidad del agua potable en la UE, realizada en 2014. El 28 de octubre de 2015 entró en vigor una modificación de la Directiva sobre el agua potable destinada a mejorar su control en toda Europa.

#### ***IV. Apertura de las instituciones: el uso de las TIC como impulso a la participación***

La Comisión Europea define a la E- democracia o democracia electrónica como "el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones en las administraciones públicas, combinado con cambios organizativos y nuevas aptitudes con el fin

---

<sup>35</sup> En la Comunicación adoptada el 28 de mayo de 2014, la Comisión explicó que había decidido no presentar una propuesta legislativa ya que los Estados miembros y el Parlamento Europeo habían debatido y decidido recientemente la política de la UE al respecto. La Comisión concluyó que el marco de financiación existente, debatido y acordado recientemente por los Estados miembros y el Parlamento Europeo, es el adecuado.

<sup>36</sup> El 19 de marzo de 2014, la Comisión adoptó una Comunicación con las medidas previstas en respuesta a la primera iniciativa ciudadana europea que ha prosperado. La iniciativa supuso la aplicación y revisión de la legislación europea vigente: una propuesta legislativa sobre requisitos mínimos de calidad del agua reutilizada para el riego y para el reaprovisionamiento de acuíferos; una revisión de la Directiva sobre el agua potable para dar curso a la iniciativa "Right2Water", que se basaría en la evaluación de dicha Directiva efectuada en 2016 y la consulta pública sobre la calidad del agua potable en la UE, realizada en 2014. El 28 de octubre de 2015 entró en vigor una modificación de la Directiva sobre el agua potable destinada a mejorar el control del agua potable en toda Europa.

de mejorar los servicios públicos, los procesos democráticos y reforzar el apoyo a las políticas públicas”.

Surge con fuerza en esta nueva era de las tecnologías la idea de apertura de las instituciones. Los canales más fuertes de participación, además de los presenciales llegarán a través de las nuevas tecnologías. Las instituciones del futuro serán unas instituciones abiertas a la “ciudadanía electrónica”, es decir a los nuevos canales que se van desarrollando en las “autopistas de la información”<sup>37</sup>.

Las vías por las que circulará esta participación serán los foros de debate virtuales, a los blogs, las webs, el debate en web de las iniciativas en curso, los mails, las consultas online, la e-petitions, las videoconferencias, las comparecencias virtuales, incluso los tuits, etc. La potenciación de estas nuevas vías puede suponer significativos cambios de estas instituciones clásicas.

Las TIC se convierten en un instrumento encaminado a fortalecer algunos de los principios característicos de las instituciones representativas -la representación, participación, deliberación, colaboración y publicidad -.

Las funciones políticas pueden experimentar mejoras a través de estas tecnologías que facilitan la intervención de los ciudadanos, el acceso a la información y la colaboración entre instituciones, que deberán ser capaces de integrar el desarrollo tecnológico para hacer más fácil e inmediata la consecución de sus objetivos”<sup>38</sup>.

Claves en el impulso de la participación electrónica son las diversas recomendaciones dictadas por el Consejo de Europa, entre otras, la Recomendación CM / Rec (2009) 1 del Comité de Ministros a los Estados miembros sobre la democracia electrónica (e-democracia) conforme a la cual se recomienda a los Estados a considerar las oportunidades que ofrece la e-democracia para fortalecer la democracia, las instituciones democráticas y los procesos democráticos; así como a impulsar políticas para introducir, desarrollar o revisar la e-democracia y, cuando se considere apropiado, la legislación.

Fruto de esta Recomendación es la Resolución del Parlamento Europeo, de 16 de marzo de 2017, sobre la democracia digital en la Unión Europea: posibilidades y retos en la que subraya las potenciales ventajas de la democracia digital, que se define como el apoyo y el refuerzo de la democracia tradicional por medio de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) y que puede complementar y reforzar

---

<sup>37</sup> Rubio Núñez, R. / Vela Navarro-Rubio, R.: *Parlamento abierto. El Parlamento en el siglo XXI*, UOC, Barcelona, 2017.

<sup>38</sup> Aranda Álvarez, E.: “Parlamento abierto: una visión desde los principios de funcionamiento de las cámaras parlamentarias”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº111, 2017, pp. 13-43.

los procesos democráticos añadiendo elementos de empoderamiento de los ciudadanos a través de diversas actividades en línea que incluyen, entre otras cosas, la administración pública electrónica, la gobernanza electrónica, la deliberación electrónica, la participación electrónica y la votación electrónica<sup>39</sup>.

El Parlamento Europeo acoge con satisfacción que las TIC permitan a un número de ciudadanos cada vez mayor participar en los procesos democráticos; resalta que el propósito de la democracia digital es promover una cultura democrática que enriquezca y refuerce las prácticas democráticas aportando medios adicionales para aumentar la transparencia y la participación de los ciudadanos, pero no establecer un sistema democrático alternativo en detrimento de la democracia representativa; señala que la democracia digital por sí misma no garantiza la participación política y que también debe abordarse un entorno no digital al objeto de procurar la participación política de los ciudadanos en paralelo a la democracia digital; apunta la importancia de la votación electrónica y de la votación a distancia por internet como sistemas capaces de ampliar la inclusión de los ciudadanos y facilitar la participación democrática, en particular en zonas geográfica y socialmente más marginadas, al ofrecer numerosas ventajas potenciales, en particular para los jóvenes, las personas con movilidad reducida, las personas mayores y las personas que viven o trabajan permanente o temporalmente en un Estado miembro del que no son nacionales o en un tercer país, siempre que se respeten las normas más exigentes en materia de protección de datos; recuerda que, al implantar la votación a distancia por internet, los Estados miembros deben garantizar la transparencia y la fiabilidad del escrutinio y respetar los principios de igualdad y secreto de la votación y de acceso a la misma, y de libertad de sufragio; insiste en la necesidad de implicar a los jóvenes en el debate político y observa que el uso de las TIC en los procedimientos democráticos puede convertirse en una herramienta eficaz para alcanzar dicho fin; insiste en la importancia de integrar la participación digital en el sistema político con el fin de incorporar las aportaciones de los ciudadanos al proceso de toma de decisiones y garantizar el seguimiento; observa que la falta de receptividad de los responsables políticos provoca decepción y desconfianza.

Dentro de estas estrategias, las TIC se convierten en un instrumento de comunicación en el que “desaparece el principio de jerarquía al abrir un marco multidireccional y multidimensional que permite a todos los actores interactuar, y convierten al ciudadano en sujeto activo y protagonista”<sup>40</sup>.

---

<sup>39</sup> Gascón Marcén, A.: “Gobierno electrónico y Unión Europea: la Iniciativa Ciudadana Europea”, La-sala Calleja, M.ª P. (Ed.), *Derecho y tecnologías avanzadas*, 2013, pp. 147-168.

<sup>40</sup> Castel Gayán, S.: “Marco normativo e institucional del nuevo derecho de participación y las TIC: análisis desde las experiencias autonómicas”, *Revista de Internet, Derecho y Política*, n.º. 19, 2014, pp. 48-61.

Las experiencias más relevantes se centran en la constitución de espacios propios de una democracia participativa, de tal forma que los medios de participación electrónica permiten a los ciudadanos ejercer una cierta influencia en la toma de decisiones públicas, sin que ostenten un carácter vinculante, a través de medios electrónicos o telemáticos. Estos nuevos espacios suponen un complemento al sistema representativo que permite que los poderes públicos y la ciudadanía interactúen a fin de lograr una mayor implicación de los ciudadanos en los asuntos públicos.

### ***V. Reflexión final***

El impulso ciudadano a las iniciativas legislativas es uno de los cauces más esperanzadores de conciliación de la democracia representativa con la participación ciudadana.

En base a ello, es preciso abogar por una necesaria potenciación de la cultura de participación. A este respecto, postulamos la necesidad de reforzar e impulsar la instrucción de los ciudadanos a través de la educación política, a fin de que sean capaces de tener un criterio propio.

A fin de potenciar estos mecanismos de participación es oportuno aprovechar las oportunidades que las nuevas tecnologías ofrecen para mejorar la democracia representativa y romper con el distanciamiento entre la institución y los ciudadanos, es decir, abrir instrumentos de participación pública con el objeto de acercar las instituciones a la sociedad.

El resto es asentar una cohabitación entre democracia representativa y democracia participativa. Ambas son conciliables, necesariamente, y entre ellas no cabe aplicar una teoría de suma cero, ninguna anula a la otra. Igualmente, tampoco su concepción apunta a la paridad. Los instrumentos participativos son un complemento de una democracia constitucional que es de naturaleza representativa.

Sin embargo, las instituciones han de permeabilizarse de un modo constante a las demandas e intereses sociales. Potenciar la conexión constante entre representantes y representados es la ecuación a resolver en el siglo XXI.

La valoración de la iniciativa debe ser positiva, pero con matizaciones ya que, si bien, aporta un halo de protagonismo a la ciudadanía frente a los poderes públicos, su configuración la convierte en un instrumento de participación de alcance limitado ya que a la ciudadanía solo se la legitima para iniciar el procedimiento, pero carece de capacidad de decisión que sigue en manos de la Comisión.

El procedimiento previsto cabría considerarse, por tanto, una “iniciativa de iniciativa” en tanto en cuanto es la democracia representativa la que dispone de este instrumento de democracia directa.

## VI. Bibliografía

- Álvarez Rodríguez, A. / Fernández Fernández, R.: “La exigencia de residencia legal para acceder a las prestaciones de seguridad social. ¿Retroceso para la libre circulación de nacionales de la UE?”. *Revista Aranzadi Unión Europea*, nº. 8-9, 2016, pp. 75-94.
- Aragón Reyes, M.: “Democracia y Parlamento”, *Revista Catalana de Dret Públic*, nº.37, 2008, p.137.
- Aranda Álvarez, E.: “Parlamento abierto: una visión desde los principios de funcionamiento de las cámaras parlamentarias”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº111, 2017, pp. 13-43.
- Báez Lechuga, I. *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, 2016.
- Baiocchi, G.: *Popular democracy: the paradox of participation*, University Press, Stanford, 2017, p.1.
- Bastida Freijedo, F.J.: “Derecho de participación a través de representantes y función constitucional de los partidos políticos”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 21, 1987, pp. 199-228.
- Bautista Plaza, D.: *La función constitucional de los partidos políticos*, Comares, Granada, 2006.
- Bellido Barrionuevo, M.: “La iniciativa ciudadana europea: una oportunidad para los ciudadanos y las instituciones europeas”, *Revista española de derecho europeo*, nº.51, 2014, pp. 45-78.
- Biglino Campos, M<sup>a</sup>. P.: “Crisis de la representación, legitimidad de ejercicio y formas de responsabilidad”. *Revista de Derecho Político*, nº. 100, 2017, p. 486).
- Burguera Ameave, L.: “Centralidad parlamentaria e iniciativa ciudadana en el proceso legislativo”, *Revista de Estudios Políticos*, nº. 171, 2016, pp. 105-136.
- Cano Bueso, J.: “Representación política y desafección ciudadana”, Ruíz- Rico Ruíz, C. (Coord.). *Participación política y derechos sociales en el siglo XXI*, Fundación Manuel Giménez Abad, Zaragoza, 2014, pp. 13-61.

- Castel Gayán, S.: “Marco normativo e institucional del nuevo derecho de participación y las TIC: análisis desde las experiencias autonómicas”, *Revista de Internet, Derecho y Política*, nº. 19, 2014, pp. 48-61.
- De Carreras Serra, F.: “¿Democracia directa versus democracia representativa?”, Sáenz Royo, E. y Garrido López, C. (Coords.). *La funcionalidad del referéndum en la democracia representativa*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2017, pp. 23-43.
- De Montalvo Jääskeläinen, F.: “El control constitucional de los partidos políticos”, Álvarez Véllez, M<sup>a</sup>. I. y Alcón Yustas, M<sup>a</sup> F. (Coords.). *Estado y Comunidades Autónomas en España: sistemas electorales y participación política.*, Secretaria General del Senado, Madrid, 2011, pp.143-206.
- Fernández Le Gal, A.: “La contribución de la iniciativa ciudadana europea a la vida democrática de la unión: régimen jurídico y aplicación práctica”, *Revista General de Derecho Constitucional*, nº. 26, 2018, versión on-line.
- García García, M.J.: “Participación ciudadana y normas europeas: un potencial por explotar”, *Revista Vasca de Administración Pública*, nº 117, 2020, pp. 107-145.
- García Morillo, J.: “El Parlamento ante las nuevas realidades”, *Anuario de Derecho Parlamentario*, nº. 4, 1997, p. 141.
- Gascón Marcén, A.: “Gobierno electrónico y Unión Europea: la Iniciativa Ciudadana Europea”, LASALA CALLEJA, M.<sup>a</sup> P. (Ed.), *Derecho y tecnologías avanzadas*, 2013, pp. 147-168.
- Garrido López, C.: “El debate sobre los riesgos y los límites de los referéndums en perspectiva comparada”, Sáenz Royo, E. / Garrido López, C. (Coords.), *La funcionalidad del referéndum en la democracia representativa*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2017.
- Jimena Quesada, L.: “La participación ciudadana en la Constitución Europea”, Bou Franch, V. / Cervera Vallterra, M. (Coords.), *Estudios sobre la constitución europea*. Tirant lo Blanch, Valencia, 2006, pp. 181-201.
- Kelsen, H. / Requejo Pagés, J.L (Trad.): *De la esencia y valor de la democracia*, KRK Ediciones, Oviedo, 2006.
- Laski, H.: *La crisis de la democracia*, Siglo XXI, Buenos Aires, 1950.
- Llorente Pérez, A.: “La iniciativa Ciudadana Europea como alternativa democrática de la Unión Europea”, *Unión Europea Aranzadi*, nº.6, 2015, pp. 63-70.
- Mariscal Berástegui, N.: “La contribución de la Unión Europea a la gobernanza global”. *Cuadernos europeos de Deusto*, nº. 45, 2001, pp. 13-19.

- Martín Núñez, E.: “La garantía jurídica de la democracia como derecho fundamental: un análisis de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre la participación política”, *Revista catalana de dret públic*, núm. 37, 2008, págs. 315 a 342.
- Menéndez Menéndez, A.J.: “La Unión Europea en el constitucionalismo democrático y la gobernanza”. *Revista de Estudios Políticos*, nº. 149, 2010, pp. 47-85;
- Morata Tierra, F.: *Gobernanza multinivel en la Unión Europea*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2014.; Zapico Goñi, E.: “Evaluación y gobernanza en la Unión Europea”, *Gestión y análisis de políticas públicas*, nº.4, 2010, versión on-line.
- Paniagua Soto, J.L.: “Sobre la forma de gobierno parlamentaria en España: un parlamentarismo racionalizado de corte presidencial”. *Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico*, 2010, pp. 1-48.
- Ramón Montero, J.R. / Sanz Cazorla, A. / Navarrete, R.M.: “La democracia en tiempo de crisis: legitimidad, descontento y desafección en España”, Cascajo Castro, J.L. / Martín de la Vega, A. (Coords.), *Participación, representación y democracia*, XII Actas de la Asociación de Constitucionalistas de España, Tirant lo Blanch, Valencia, 2016, págs. 15-67.
- Rebollo Delgado, L.: *Partidos Políticos y Democracia*, Dykinson, Madrid, 2007.
- Rose, R. (2001). “Desafección política de la democracia europea”, Máiz Suárez, R. (Coord.). *Construcción de Europa, democracia y globalización*, vol. 2, pp. 1227-1248.
- Rubio Núñez, R. / Vela Navarro-Rubio, R.: *Parlamento abierto. El Parlamento en el siglo XXI*, UOC, Barcelona, 2017.
- Sánchez Muñoz, O.: “Los partidos y la actual crisis de la representatividad del Parlamento”, Cascajo Castro, J.L. y Martín de la Vega, A. (Coords.). *Participación, representación y democracia*, XII Actas de la Asociación de Constitucionalistas de España, Tirant lo Blanch, Valencia, 2016, pp. 345-365.
- Sartori, G.: “En defensa de la representación política”, *Claves de la Razón Práctica*, nº. 91, 1991.
- Schmitt, C.: *The crisis of parliamentary democracy*. The MIT Press. Cambridge Massachusetts, 1985.
- Seijas Villadangos, M<sup>a</sup>. E.: “Constitucionalismo tridimensional (globalización, privatización y burocratización): La regeneración democrática a través de las consultas autonómicas y convenciones estatutarias”, Tur Ausina, R. (Dir.), Calabuig Puig, M.A y Sanjuán Andrés, F.J. (Coords.). *Poderes públicos y privados ante la regeneración constitucional democrática*, Dykinson, Madrid, 2016, pp. 189-216

- Seijas Villadangos, M<sup>a</sup>. E.: “Hacia un Estado Democrático Global”, *THEMIS: Revista de Derecho*, n.º. 67, 2015, pp. 63-72.
- Suárez Antón, O.J.: *Iniciativa legislativa popular análisis de la iniciativa de agenda en América Latina y la Unión Europea*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2019
- Tajadura Tejada, J.: *El preámbulo constitucional*, Comares, Granada, 1997.
- Torcal Lorient, M. / Montero Gibert, J.R.: *Political Disaffection in Contemporary Democracies. Social Capital, Institutions, and Politics*, Routledge, Londres, 2006.
- Torcal Lorient, M.: “Desafección institucional e historia democrática en las nuevas democracias”. *Revista Sociedad Argentina de Análisis Político*, vol. 2, n.º. 3, 2006, pp. 591-634.
- Vázquez Rodríguez, B.: “La Iniciativa Ciudadana Europea: un instrumento democrático en progresiva consolidación”, *Revista General de Derecho Europeo*, n.º 43, 2017, versión on-line.