



VNIVERSITAT  
DE VALÈNCIA

**Facultad de Derecho**

**Departamento de Derecho Administrativo**

**LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA  
EN EL ÁMBITO DE LAS INSTITUCIONES  
DE LA UNIÓN EUROPEA**

**TESIS DOCTORAL**

Directores: Dr. D. Andrés Boix Palop

Dra. D<sup>a</sup> Reyes Marzal Raga

Doctoranda: Carmen Gracia Ventura Salom

Facultad de Derecho de la Universitat de València

Programa de Doctorado: Derecho, Ciencia Política y Criminología.

Junio de 2021.

## **Agradecimientos**

Cuando llega el momento de defender una tesis doctoral, la trayectoria académica se revive y se tiene la sensación de completar un ciclo, sin duda para comenzar una nueva etapa, tal vez diferente pero comprometida con el aprendizaje continuo y permanente.

Es en ese momento, cuando nos sentimos muy agradecidos por el hecho de haber conocido a profesores/as y compañeros/as y personal de la administración que en el transcurso de los años y cada uno a su manera han hecho posible la defensa de esta tesis doctoral.

Mi agradecimiento pues, a quienes han contribuido directa e indirectamente, con su apoyo, compañerismo, solidaridad y su docencia a que esta tesis sea una realidad.

En la Universitat de València, los protagonistas son sin duda mis Directores de Tesis, los Profesores Doctores Doña Reyes Marzal Raga y D. Andrés Boix Palop, puesto que, sin su permanente apoyo, su paciencia y sus correcciones, es bien seguro que este documento no podría ser presentado ante Ustedes.

También desearía agradecer su apoyo e indicaciones a la Profesora Dra. Sefa Ridaura, al Profesor Dr. Joaquín Martín Cubas, a los Profesores Dres. D. Javier y D. Roberto Viciano y al Prof. Dr. D. Francisco González Castilla y especialmente recordar con afecto la ayuda, los ánimos y consejos del Profesor D. Carmelo Lozano Serrano. (En la memoria).

Algunos profesores/as han sido a lo largo de esta carrera de fondo, más que eso, han sido maestros, ya que además de la teoría, me transmitieron el afán y la motivación por seguir aprendiendo. De este modo me gustaría agradecer sinceramente a quienes guiaron mis pasos en esta dirección como es el caso del Profesor D. Antonio Colomer Viadel, Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad Politécnica de Valencia, junto con su equipo integrado por los Profesores Dres. José Carlos De Bartolomé Cenzano y Vicente Cabedo Mallol. También en la UPV quisiera agradecer su apoyo al Prof. Dr. Sergio Marí Vidal.

En la Universidad Cardenal Herrera CEU, desearía agradecer especialmente a los Profesores Dres. D. Manuel Martínez Sospedra y Don Joaquin Marco su amable disposición y asesoramiento.

Agradecer también en el ámbito de las Instituciones europeas y más concretamente en el Parlamento Europeo a D. Josep María Ribot Igualada y a Paloma Díaz Galán su amabilidad y disponibilidad.

Recuerdo también con gratitud al personal del Centro de Documentación Europea de la Universitat de València que me facilitaron las labores de búsqueda documental y a Juan Puchol por su orientación en la realización de los trámites administrativos.

Permítanme unas breves líneas para agradecer inmensamente a mi familia, especialmente a mi tío Fernando Salom Climent (en la memoria) su gran legado, sus sabios consejos y su confianza absoluta hacia mi persona. Y como no podría ser de otra manera, mi agradecimiento a mi madre, Mari Carmen, sin ella, nada sería posible.

## **LISTA DE ABREVIATURAS**

Agencia Ejecutiva en el Ámbito Educativo, Audiovisual y Cultural: EEACEA

Artículo: Art.

Bundesverfassungsgericht: BVG

Consejo de Justicia y Asuntos de Interior: JAI

Declaración Universal de Derechos Humanos: DUDH

Iniciativa ciudadana: IC

Ley Orgánica 3/1984, de 26 de marzo, Reguladora de la Iniciativa Legislativa Popular:  
LORILP.

Unión Europea: UE

Estados miembros: EE.MM.

Mercado Común del Sur: MERCOSUR

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico: OCDE

Organización de Naciones Unidas: ONU

Organización No Gubernamental: ONG

Proyecto de Tratado de la Unión Europea: PTUE

Tratado de Libre Comercio de América del Norte: NAFTA

Tratado de Amsterdam: T.A.

Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea: TFUE

Tratado de la Unión Europea: TUE

Tribunal de Justicia de la Unión Europea: TJUE

## INDICE

### LISTA DE ABREVIATURAS

### INTRODUCCIÓN

#### CAPÍTULO 1

INTRODUCCIÓN HISTÓRICA SOBRE LA DEMOCRACIA .....	6
1.1. Nociones conceptuales sobre la democracia .....	9
1.2. El elemento de la representación en los sistemas democráticos.....	31
1.3. De la democracia participativa a la democracia deliberativa .....	39

#### CAPÍTULO 2

LA DIMENSIÓN DEMOCRÁTICA DE LA UNIÓN EUROPEA.....	59
2.1. Hitos históricos en la formación de la democracia en la Unión Europea.....	60
2.2. Precisiones conceptuales .....	64
2.3. La articulación jurídica de la democracia en la Unión Europea.....	70
2.3.1. La Teoría de las Primacías.....	76
2.3.2. El demos europeo: la non nata constitución .....	85
2.3.3. Del Tratado de Maastricht al Tratado de Lisboa .....	92

#### CAPÍTULO 3

LA CIUDADANÍA EN EUROPA Y SU PARTICIPACIÓN EN LA UE .....	102
3.1. La evolución del concepto de “ciudadanía” .....	103
3.2. La ciudadanía europea y sus derechos en los Tratados .....	108
3.2.1. El Estatuto del Ciudadano.....	112
3.2.2. Del Tratado de Maastricht al Tratado de Niza.....	115
3.2.3. Del Consejo Europeo de Laeken al Tratado de Lisboa .....	123
3.2.4. Características de la Ciudadanía Europea.....	138
3.3. La participación ciudadana en la UE.....	149

3.3.1. La participación ciudadana en el Parlamento Europeo, El Consejo y la Comisión.....	179
3.3.1.1 El Parlamento Europeo .....	179
3.3.1.2. El Consejo de la UE .....	184
3.3.1.3 La Comisión Europea .....	186
3.4. Mecanismos de participación ciudadana .....	189
3.4.1. Mecanismos formales de participación.....	194
3.4.1.1. La Iniciativa Ciudadana Europea en relación a la iniciativa ciudadana en España .....	197
3.4.2 Mecanismos informales de participación .....	234
3.4.2.1 Marco normativo de las experiencias prácticas de participación ciudadana en la UE .....	297
3.4.3. Experiencias prácticas de participación ciudadana en la UE .....	299
3.4.3.1. Del Plan D: Democracia, Diálogo y Debate al Año Europeo del Ciudadano .....	299
3.5. Propuestas de mejora.....	327
<b>CONCLUSIONES.....</b>	<b>361</b>
<b>BIBLIOGRAFIA.....</b>	<b>370</b>
<b>NORMATIVA Y JURISPRUDENCIA CONSULTADA.....</b>	<b>398</b>

## **INTRODUCCION**

El presente trabajo tiene como objeto el estudio y el análisis de la participación ciudadana en las principales instituciones de la Unión Europea, partiendo, principalmente, de la consideración de que es posible aportar iniciativas que permitan implementar medidas y mecanismos que contribuyan a fortalecer y mejorar dicha participación, especialmente en la época en que vivimos en la que el avance tecnológico permite posibilidades digitales hasta el momento no consideradas.

La participación ciudadana es un tema que suscita interés por parte de todos los sectores sociales, especialmente en los últimos años en que la crisis de la legitimidad de la democracia representativa ha cobrado vigencia y protagonismo. Y ello ha propiciado un incremento del debate tanto público como político sobre la participación ciudadana o su ausencia, tanto es así, que desde el estallido de la crisis económica en 2008 hemos sido testigos del incremento de movimientos sociales que han cuestionado las instituciones democráticas, y que también se han visto reflejadas en el apoyo a partidos políticos euroescépticos y la salida de Reino Unido de la Unión Europea, también conocido como Brexit.

Así, el enfoque sobre el que hemos centrado nuestro trabajo, que hemos estructurado en tres capítulos, nos permite enmarcar un escenario en el que la participación ciudadana es considerada como un medio y un instrumento que permite al ciudadano contribuir al buen gobierno de las sociedades democráticas en las que habita.

Para poder desarrollar nuestro estudio sobre la participación ciudadana, es necesario armonizar los conceptos y estructurar el marco en el que vamos a operar, dada la ingente cantidad de información existente sobre el tema. En este sentido, a lo largo del primer capítulo constataremos la evolución de la democracia en la vertiente participativa. Por este motivo, hemos considerado la conveniencia de concretar las nociones conceptuales que a lo largo de la historia de la democracia han sido consideradas como esenciales.

De este modo y apoyándonos en los clásicos y en la doctrina tratamos el elemento de la representación en los sistemas democráticos con el propósito de construir una imagen completa del término, en relación con las diferentes manifestaciones de la democracia a lo largo del tiempo, así, conoceremos de la evolución de la democracia participativa a la democracia deliberativa, destacando la importancia del principio de legitimidad como elemento consustancial a la democracia.

En el segundo capítulo, abordamos el estudio de la dimensión democrática de la Unión Europea a través del análisis de los aspectos fundamentales sobre los que se estructuran los hitos históricos que permitieron la creación de una Unión Europea democrática. En esta trayectoria histórica es necesario conocer de qué manera se articula jurídicamente la democracia en el seno de la Unión y, como es natural, para ello es necesario estudiar la estructura política y sistema institucional en la que se inserta. Por ello, analizaremos el modo en el que se ha regulado la cuestión participativa en los diferentes Tratados, desde Maastricht al Tratado de Lisboa.

Todo ello con la intención de conocer y poner en valor, a través de este recorrido histórico la naturaleza política de la Unión Europea, su trayectoria y los fundamentos jurídicos sobre los que se sustenta la ciudadanía europea, sus derechos y, especialmente, la importancia que las principales instituciones de la Unión Europea otorgan a la participación ciudadana.

Habiendo establecido la conexión, nos centramos en el capítulo tercero en la participación, en tanto que es un elemento fundamental sobre el que vertebrar una mejora democrática.

Destacamos, en primer lugar, el concepto y la evolución de la ciudadanía en los diferentes Tratados de la Unión Europea, así como sus características, haciendo especial referencia al Estatuto del Ciudadano.

Seguidamente analizamos la participación ciudadana como elemento inherente de los sistemas democráticos y los distintos cauces y mecanismos tanto formales como informales a través de los cuales el ciudadano participa en el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión Europea. Destacando especialmente la Iniciativa Ciudadana Europea.



Finalizando con una exposición del marco normativo de las experiencias prácticas de participación ciudadana y los diversos planes llevados a cabo para fomentar y dinamizar dicha participación.

De todo lo anteriormente expuesto y desarrollado, destacamos la idea de que en las sociedades democráticamente fortalecidas, la participación ciudadana, tanto a través de cauces directos como por medio de representantes, cuando se produce de forma real y efectiva, legítima y refuerza la calidad democrática.

Desde esta perspectiva, desarrollar estrategias, mecanismos y políticas que propicien la participación ciudadana en la toma de decisiones contribuye, junto con el buen gobierno, la transparencia y rendición de cuentas, a crear sociedades más cohesionadas y con unos pilares democráticos más sólidos.

A todo ello habría que añadir la creciente importancia de las nuevas tecnologías en el desarrollo de la democracia que facilita el derecho de participación a sus verdaderos protagonistas: los ciudadanos.

Por último, nuestro trabajo culmina con una propuesta de mejora, producto de la reflexión y de la investigación sobre la conveniencia de una participación ciudadana que permita avanzar en nuevos espacios participativos.

## CAPÍTULO I

### Introducción histórica sobre la democracia

Para poder realizar un estudio sobre la participación ciudadana y dada la magnitud del concepto, se hace necesario establecer un marco en el que poder acotar y desarrollar nuestro trabajo que a los efectos de nuestro estudio resulte más apropiado, por lo que no me voy a detener en otros aspectos que, aunque importantes, no consideramos que sean de interés ni relevancia en el presente estudio.

De esta forma, enmarcamos en este primer Capítulo la participación ciudadana en la democracia, partiendo de la premisa de que la democracia es impensable sin la capacidad de los ciudadanos para participar libremente en el proceso de gobierno. En esta línea, algunos autores consideran que el derecho de participación constituye “la esencia de la democracia”<sup>1</sup>. Al considerar que la implicación de los ciudadanos en los asuntos públicos es el núcleo de la democracia, democracia y participación son sinónimos. La participación ciudadana supone formar parte y tomar parte de un grupo, de una comunidad o de un país de manera activa y responsable, significa ejercer en la práctica los deberes y derechos políticos, intervenir en los asuntos públicos y tomar decisiones<sup>2</sup>.

A fin de cuentas, la participación en la formación de la voluntad colectiva es el contenido de los llamados derechos políticos que corresponden al individuo en cuanto ciudadano, y que garantizan al individuo (en cuanto ciudadano) la participación en los asuntos públicos<sup>3</sup>. Y ello contribuye a que se impulse el debate, la deliberación, el hecho de contrastar opiniones diferentes y diversas, estimulando a los ciudadanos a interesarse por los asuntos públicos con una aspiración a tener una mayor y mejor democracia<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Castellanos Claramunt, J. (2020), *Participación ciudadana y buen gobierno democrático. Posibilidades y límites en la era digital*, Marcial Pons, Ed. Jurídicas y Sociales, pp. 27-40.

<sup>2</sup> Fernández Ruiz -Galvez, E. (2014), “La democracia como acción concertada y el futuro del Estado Social”, *Persona y Derecho. Revista de Fundamentación de las Instituciones Jurídicas y de Derechos Humanos*, nº 70, pp.77-113.

<sup>3</sup> Ballesteros LLombart, J., Fernández Ruíz- Gálvez, E. y Garibó Peyró, A. (2007), *Derechos Humanos*, Universitat de València, pp. 34-35.

<sup>4</sup> Calle Collado, A. (2013), *La transición inaplazable. Salir de la crisis desde los nuevos sujetos políticos*, Icaria

Ahora bien, dado que a lo largo de nuestro trabajo haremos referencia a ambos términos, conviene distinguir entre el significado de la representación ciudadana y el término de la participación ciudadana. En este sentido, enmarcaremos a lo largo del presente Capítulo sus principales características y diferencias.

Por tanto y en base lo anteriormente expuesto, consideramos necesario, aunque pueda resultar elemental, establecer un marco histórico-conceptual sobre la democracia, habida cuenta de que el concepto de democracia es demasiado amplio y de esta forma acotar nuestro objeto de estudio.

A lo largo del presente Capítulo y del desarrollo de sus distintos apartados conoceremos a través de numerosos estudios, enfoques y autores, que han sido considerados como referentes para toda la doctrina, las cuestiones que, a nuestro entender, son clave para el desarrollo de nuestra tesis: qué es la democracia y cuáles son las características fundamentales que la definen.

A partir del establecimiento de los postulados básicos de la democracia en términos filosófico-jurídicos, podremos reflexionar y constatar si en las instituciones de la UE se cumplen dichos criterios, ya que el elemento clave de nuestro estudio es analizar, en profundidad, si existe o no legitimidad democrática en la UE, y en qué medida la ciudadanía europea contribuye con su participación a hacer efectiva dicha legitimidad.

En este sentido, exponemos a continuación las características que sobre la democracia han sido consideradas como más relevantes por la doctrina, desde sus acepciones más clásicas hasta su desarrollo en escenarios más actuales y complejos, tanto en su forma directa como a través de instituciones y mecanismos representativos.

Como es natural, el término de democracia ha ido adquiriendo a lo largo de su larga existencia distintos significados incardinados en contextos históricos diferentes, de ahí que, si tomamos como referencia la teoría general tradicional de la política, encontramos que en los sistemas democráticos, la democracia admite distintas formas de ejercicio, según se articule.

Una vez establecidas las nociones conceptuales y su articulación jurídica, conoceremos los fundamentos en base a los cuales se han desarrollado los principios democráticos desde la antigüedad hasta nuestros días, para abordar a continuación la evolución y las características de la democracia directa, la democracia representativa, deteniéndonos en este punto a realizar algunas matizaciones con respecto a las instituciones representativas para pasar seguidamente a la democracia participativa.

Así, y considerando la participación ciudadana como un elemento clave de la democracia, podremos ir avanzando en el estudio de la dimensión democrática de la Unión Europea (UE) y más concretamente, proponemos a lo largo de nuestro trabajo conocer de qué manera el poder político de las instituciones de la UE tiene su origen en la sociedad, cómo se articula la relación existente entre la sociedad política (Estado) y la sociedad civil (sociedad) y a través de qué medios se canaliza la participación ciudadana europea. Y más concretamente, cuáles son los cauces, los modelos y las herramientas democráticas más utilizadas en las principales instituciones de la Unión: El Consejo, la Comisión y el Parlamento Europeo.

Establecidas las bases epistemológicas de nuestro trabajo, pasamos a continuación a analizar los principios básicos y la evolución de los diferentes tipos de democracia. A nuestro parecer, conocer cuál es el origen del poder y de qué manera se gobierna en democracia nos permitirá establecer el hilo conductor, a través del cual, desarrollar nuestra tesis y consecuentemente, sabremos qué tipos y qué características democráticas podemos encontrar en las instituciones de la UE.

Adentrándonos en la materia, pasamos a continuación a precisar las nociones conceptuales sobre la democracia.

## 1.1. Nociones conceptuales sobre la democracia

Sobre la democracia se ha discutido una y otra vez a lo largo de los últimos dos mil quinientos años, tiempo suficiente para aportar un ordenado conjunto de ideas sobre la misma en el que todos, o casi todos, podrían estar de acuerdo, pero encontrar unanimidad conceptual sobre la democracia no es tarea fácil. Irónicamente, el mismo hecho de que la democracia posea una historia tan dilatada, ha contribuido a la confusión y al desacuerdo, pues *democracia* ha significado muchas cosas distintas para gente diferente en diversas épocas y lugares<sup>5</sup>.

Si nos remontamos a los orígenes, cuando los griegos acuñaron *demokratia*, el demos estaba constituido por los ciudadanos de la polis, pero, como señala Sartori, “afirmar que el poder es del pueblo [...] quiere decir que el poder es legítimo sólo si es investido desde abajo, sólo si es emanación de la voluntad popular, es decir, habrá democracia en la medida en que exista una sociedad abierta donde la relación entre gobernantes y gobernados se base en la premisa de que el Estado está al servicio de los ciudadanos y no los ciudadanos al servicio del Estado, de que el gobierno existe para el pueblo y no viceversa”<sup>6</sup>.

En este sentido, recordamos a tres personajes persas: Otanes, Megabyzo y Dario que explican, a través de sus diferentes enfoques, cuál debería ser la mejor forma de Gobierno que podría ser instaurada en Persia, después de la muerte de Cambises [...]. Cada uno de los tres personajes se presenta como defensor de una de las tres formas de gobierno, que podríamos llamar “clásicas” no sólo porque nos han sido transmitidas por los escritores clásicos, sino porque se han vuelto verdaderas y propias categorías de la reflexión política de todos los tiempos<sup>7</sup>.

---

<sup>5</sup> Dahl, R. (1999), *La democracia. Una guía para los ciudadanos*, Santillana, pp. 9, 18, 21, 47-50, 60, 114, 132.

<sup>6</sup> Sartori, G. (1995), *¿Qué es la democracia?*, Santillana, pp. 32- 38.

<sup>7</sup> Bobbio, N. (1987), *La Teoría de las formas de gobierno en la historia del pensamiento político*, Fondo de Cultura Económica, pp. 7 -16.

Estas tres formas de gobierno son: el gobierno de muchos, de pocos y de uno; o sea, democracia, aristocracia y monarquía. Aunque en el pasaje en cuestión, todavía no son empleados todos los términos con los cuales estas tres formas de gobierno serán legadas por la tradición que llega hasta nuestros días. Conviene citar el gobierno del pueblo ya que “lleva en primer lugar el más bello de los nombres, isonomía (igualdad de derechos políticos) [...] pues por sorteo se ejercen los cargos públicos, los magistrados son obligados a rendir cuentas del ejercicio del poder. Toda decisión es sometida al voto popular”.

La tipología clásica de los regímenes políticos suponía que ninguna forma de gobierno era estable y defendía que el mejor gobierno era aquel que combinara la unidad de mando de la monarquía, el poder de los mejores de la aristocracia y la participación popular de la democracia, entendiendo democracia como el gobierno del pueblo por sí mismo<sup>8</sup>. Pero, por otra parte, la tradición aristotélica convive con otra más antigua, que denigra la inteligencia de las personas comunes y que se basa en la idea de que “los individuos comunes no son muy brillantes, pero colectivamente al menos son mejores y quizás lo bastante sabios como para gobernar políticamente”.

En el libro VI de las *Historias* de Polibio (S. III A.C.) se escribió en griego la gran historia de Roma haciendo una exposición detallada de la constitución romana, con la cual se elaboró un verdadero tratado de derecho público romano y ensalzó el gobierno mixto por el “control recíproco de los poderes” y del consecuente equilibrio<sup>9</sup>. Aunque, la República romana duró considerablemente más que la democracia ateniense, y durante más tiempo del que ha perdurado cualquier democracia moderna. Aproximadamente en torno al año 130 A.C. empezó a verse afectada por agitaciones civiles, guerras, la militarización, la corrupción, y un debilitamiento del robusto espíritu cívico que previamente había existido entre sus ciudadanos, puesto que nada puede decirse acerca de la naturaleza de lo político que no implique una idea de la existencia humana o, lo que es lo mismo, de coexistencia humana<sup>10</sup>.

---

<sup>8</sup> Aristóteles (1984), *Politics. The complete works of Aristotle, Vol 2*, Princeton NJ: Princeton University Press, Ed. Jonathan Barne, Traducción de Jowet, B. Losada.

<sup>9</sup> Bobbio, N. (1987), *La Teoría de las formas de gobierno en la historia del pensamiento político*, Fondo de Cultura Económica, pp.7 -16.

<sup>10</sup> Lefort, C. (2012), *Democracia y representación*, Prometeo Libros, pp. 13, 80, 163-166.

En este sentido, podemos inferir que, por un lado la democracia, en su acepción más clásica, es una forma de gobierno que se diferencia de otras formas de gobierno fundamentalmente por dos criterios bien establecidos: primero, la titularidad del poder que corresponde al pueblo, lo que la diferencia de la monarquía y la aristocracia, y, segundo, la orientación o el fin del gobierno que, al ser el interés general, la diferencia de la demagogia o del despotismo en que la mayoría gobierna en interés propio y no del conjunto<sup>11</sup>.

Dicho lo cual, conviene tener en cuenta que, con el devenir de los tiempos, el pueblo crece y se amplía a millones de ciudadanos, pero ello no es óbice, para que se respete, la existencia de una larga tradición al menos desde Aristóteles, que celebra y enaltece la sabiduría de los grupos tal y como queda reflejado en la conocida frase: "cuando los muchos, cada uno de los cuales es una persona común, se reúnen en grupo es muy probable que sean mejores que los pocos sabios, si se les considera no individual sino colectivamente, del mismo modo que un banquete en el que muchos contribuyen es mejor que una cena preparada por una sola mano. Porque cada individuo entre los muchos posee una porción de virtud y prudencia, y cuando se reúnen en grupo, se vuelven de algún modo una sola persona que posee muchos pies, manos y sentidos"<sup>12</sup>.

Estos célebres textos a los que hemos hecho referencia nos permiten sentar las bases para enmarcar nuestra tesis en un escenario más actual y complejo, articulado en torno a nuevas realidades enraizadas históricamente en las tradiciones y que sirven de sustrato a una identidad común aún en proceso de construcción ya que no hay que olvidar, que los orígenes forman siempre parte del futuro al que se tiende. Vemos pues que, aunque el pasado, sólo es prólogo, a medida que se incorporan nuevas generaciones y surgen circunstancias nuevas es necesario elaborar unos nuevos pensamientos.

Son muchos y variados, los hechos acontecidos desde que los griegos inventaron la polis, la comunidad ciudadana que gobernaba la libertad de los hombres, es decir, su capacidad de razonar, de discutir, de elegir y de revocar dirigentes, de crear problemas y de plantear soluciones que junto la aportación de los romanos, - el derecho -, ha hecho llegar a nuestros

---

<sup>11</sup> Porras Nadales, A. J. (1996), *El Debate sobre la crisis de la representación política*, Colección de CC. Sociales, Serie de CC. Política, Tecnos, S.A, p. 232.

<sup>12</sup> Estlund, D. (2011), *La autoridad democrática. Los fundamentos de las decisiones*, Siglo XXI, p.315

días un sistema político que a pesar de sus achaques, es el mejor que hemos conocido. Es evidente que con una vida tan larga, el término democracia ha ido adquiriendo, como es natural, diversos significados relacionados con contextos históricos e ideales diferentes<sup>13</sup>. Ello contribuye a que los fines y valores sean, obviamente distintos. Hechos tales como la revolución tecnológica, la inclusión de los riesgos globales en las agendas políticas: el cambio climático, las nuevas amenazas a la seguridad, la crisis financiera, son claros ejemplos de ello y plantean desafíos que generan la necesidad de diseñar nuevas estrategias, que permitan encontrar soluciones más adaptadas a las nuevas realidades. Sin olvidar que ninguna directriz política ni objetivo social colectivo pueden triunfar frente a un auténtico derecho. En este sentido, los objetivos sociales sólo son legítimos si respetan los derechos de los individuos<sup>14</sup>.

Uno de los desafíos a destacar es la seguridad y la protección de la privacidad. De hecho, encontramos un ejemplo reciente en la puesta en marcha de un plan europeo para abordar los riesgos de seguridad del 5G<sup>15</sup>. En el mencionado plan, la Comisión Europea pone en marcha una estrategia para evitar los problemas de seguridad derivados del 5G, especialmente en un momento de gran preocupación por la gran influencia de China en Europa y por la reciente exclusión del mercado de Huawei, fabricante de teléfonos móviles, de varios países europeos y de Estados Unidos al existir sospechas sobre espionaje por parte de los dirigentes del país asiático.

Así, la propuesta del Ejecutivo comunitario es la de mostrar el apoyo de la Agencia Europea para la Ciberseguridad (ENISA, por sus siglas en inglés) y más concretamente para acordar un conjunto de medidas que permitan mitigar los riesgos, siendo los EE.MM los encargados de desarrollar los requisitos de seguridad específicos que podrían ser de aplicación en la contratación pública, incluidos los requisitos obligatorios para implementar esquemas de certificación de ciberseguridad, pruebas, controles, identificación de productos o proveedores que puedan ser considerados no seguros.

---

<sup>13</sup> Sartori, G. (2005), *Teoría de la democracia 2. Los problemas clásicos*, Alianza Universidad, pp. 337-343.

<sup>14</sup> Dworkin, R. (2002), *Los Derechos en serio*, Ariel Derecho, pp. 16-21.

<sup>15</sup> Alarcón, N. (2019), “Bruselas pone en marcha un plan europeo para abordar los riesgos de seguridad del 5G”, Consultado en página web: [https://www.elconfidencial.com/tecnologia/2019-03-26/huawei-telecomunicaciones-5g-moviles-ciberseguridad\\_1905050/](https://www.elconfidencial.com/tecnologia/2019-03-26/huawei-telecomunicaciones-5g-moviles-ciberseguridad_1905050/), Último acceso: febrero de 2021.



Retomando el hilo de lo anteriormente expuesto, podríamos hacer hincapié en el hecho de que la democracia, establece un *pactum societatis*<sup>16</sup>, en el que los poderes públicos tienen por función elemental la mediación en los antagonismos: si es necesario, con represión y si es posible con su prevención<sup>17</sup>. Por eso no se puede disociar la sociedad civil de la sociedad política y viceversa. Es decir, en la democracia se instituyen principios y reglas que respetan la individualidad y protegen la diversidad, incluso en sus formas minoritarias, ya que la democracia vive de diversidades y complejidades, que al mismo tiempo regula, al encauzar sus expresiones y canalizarlas a través del discurso y el intercambio de argumentos en el marco de asambleas, campañas electorales o referéndums<sup>18</sup>.

Si bien es cierto que, la democracia implica relaciones de autoridad en la que algunos mandan sobre otros, esta afirmación se formula sobre la base en que al hablar de democracia se alude a la autorización colectiva de leyes y políticas reales, instrumentada por las mismas personas que quedan sometidas a ellas, dando por sentado que el núcleo del concepto de democracia es, o por lo menos encierra, la idea de que los ciudadanos colectivamente autorizan las leyes al votar por ellas y/o a los funcionarios que las hacen"<sup>19</sup>.

Desde esta concepción tradicional en la que se afirma que no hay autoridad sin consentimiento, el Estado no está en posición de imponer obligaciones a menos que haya una aceptación voluntaria y con pleno conocimiento, entendiendo como autoridad, el poder moral para exigir o prohibir acciones.

Por lo tanto, las reglas básicas para la convivencia, que si bien en un momento revistieron la forma ideológica requerida para cualquier proyecto social, obtienen con el tiempo revalidación social, en el reconocimiento de un poder organizativo para las necesidades humanas.

De esta forma, la sociedad civil y sus diferentes manifestaciones, como veremos avanzando en el presente trabajo, es el lugar en el que surgen y se desarrollan todos los

---

<sup>16</sup> Sartori, (2005), G. *Teoría de la democracia 2. Los problemas clásicos*, Alianza Universidad, pp.337-343.

<sup>17</sup> Asensi Sabater, J. (1996), "La retirada del discurso de la representación política", Porrás Nadales, A. *El Debate sobre la crisis de la representación política*, Tecnos, pp. 87, 109, 115-116.

<sup>18</sup> Morin, E. (1998), *Pensar Europa. Las metamorfosis de Europa*, Gedisa, Serie Cla-de-ma, pp. 18-25, 179.

<sup>19</sup> Estlund, D. (2011), *La autoridad democrática. Los fundamentos de las decisiones*, Siglo XXI, p.69.

poderes y todos los conflictos y la sociedad política es el lugar en que continúa desarrollándose, en particular el poder político para atender a todos estos conflictos<sup>20</sup>.

Todo ello sin olvidar, que existen también mecanismos de participación en el proceso de formación de la opinión pública y de intervención, diferentes a los establecidos tradicionalmente y que por medio de su práctica los ciudadanos pueden ejercitar su autonomía pública<sup>21</sup>. No cabe, por tanto, minusvalorar dicha manifestación política sin al mismo tiempo poner en cuestión los fundamentos participativos de la democracia representativa, tal y como detallaremos en los siguientes capítulos, en los que conoceremos los distintos mecanismos y herramientas de participación, enfatizando, al mismo tiempo, la idea de que son los ciudadanos los que constituyen jurídicamente el Estado, los que legitiman su existencia a través de su manifestación de voluntad<sup>22</sup>.

En esa misma vertiente, el Estado es también considerado como un conjunto de medios jurídico-coactivos ordenados en un sistema simplemente instrumental, que poseen un sólo fin inmediato, que es el fin de la paz<sup>23</sup>.

De este modo, desde que los soberanos modernos decidieron incorporar el derecho romano en su gobierno, y con ello, admitir la distinción entre un *ius publicum* y un *ius privatum*, el Estado es considerado como un conjunto de aparatos que ejercer el poder coactivo en un sistema social organizado. Una organización política constituida por un ordenamiento jurídico y que es a su vez sujeto de imputación jurídica, no sujeto de causalidad natural, moral o teológica<sup>24</sup>. No hay, así, fines políticos que le sean inherentes como ordenamiento legal y coactivo. Es un medio para la realización, sólo después de todos los fines posibles, que surge

---

<sup>20</sup> Asensi Sabater, J. (1996), “La retirada del discurso de la representación política”, Porras Nadales, A. *El Debate sobre la crisis de la representación política*, Tecnos, pp. 87, 109, 115-116.

<sup>21</sup> Velasco Arroyo, J.C. (1996), *Tomarse en serio la desobediencia civil. Un criterio de legitimidad democrática*. Consultado en la página web. Digital.CSIC.es: <http://hdl.handle.net/10261/10719>. Último acceso: 19 de julio de 2019.

<sup>22</sup> Astola Madariaga, J. (2005), “La legitimidad democrática de la UE y de la Legitimación democrática de sus decisiones: una reflexión sobre el proyecto de Constitución Europea”, UNED, *Teoría y Realidad Constitucional*, nº 15, pp. 201-234. Consultado en página web: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/1199449.pdf>, Último acceso: julio de 2019.

<sup>23</sup> Bobbio, N. (1984), *Della struttura alla funzione*, Di Comunità, pp. 153-154.

<sup>24</sup> Bilbeny, N. (1998), *Política sin Estado*, Ariel, pp. 19, 43- 66, 85, 98-99.

de un pacto, que los individuos establecen entre ellos y que tiene el objetivo de obtener la seguridad de la vida mediante la sumisión recíproca a un solo poder<sup>25</sup>.

El paso de una sociedad nobiliaria y aristocrática a otra democrática basada en la igualdad, inspiran el pensamiento y obra de Tocqueville, en su análisis comparativo de dos momentos históricos concretos al contraponer la situación de Francia y Estados Unidos, como modelos de una sociedad aristocrática y otra democrática, una sociedad revolucionaria y otra que no lo es.

La base política de la democracia americana es el principio de la soberanía popular, basada en la igualdad de condiciones que se extiende por el tejido social y el resultado de esta incardinación es la descentralización administrativa. Aquí puede hallarse el ideal americano de libertad, consistente, a diferencia de la concepción liberal europea anterior en Locke o Constant, que creían que para asegurar la libertad era necesario concentrar el poder, no en reducir el poder sino en dispersarlo y de esta forma todos los individuos de la comunidad, al participar en el gobierno local, tienen interés en la suerte de los asuntos colectivos.

Sin embargo, la combinación entre el principio de soberanía y la excesiva participación en el gobierno local engendra un mal consustancial a todo sistema participativo que es la “tiranía de la mayoría”, la cual se manifiesta, además de en su omnipotencia legislativa, en la modulación moral que ejerce sobre el conjunto de la sociedad, eliminando las opiniones disconformes e imponiendo sus criterios intelectuales, lo cual genera pasividad y autocensura en quienes disienten, siendo ésta entonces la forma despótica propia en que puede comportarse la mayoría.

Contra este absolutismo de la mayoría, Tocqueville señala como remedios en primer lugar, la existencia de un cuerpo de juristas independientes, en segundo lugar, la institución del jurado que implica a los ciudadanos en la responsabilidad cívica. Y en tercer lugar, la religión que actúa como freno de las pasiones humanas más sectarias y materialistas, colaborando como elemento moralizador del sistema democrático.

---

<sup>25</sup>Hobbes, T.(1651), *El Leviatán*. Consultado en página web: [www.alejandriadigital.com.obrascompletasdehobbes](http://www.alejandriadigital.com.obrascompletasdehobbes). Último acceso: julio de 2019.

Así pues, frente a la antigua sociedad aristocrática, caracterizada por la inmovilidad y la desigualdad, lo característico de la sociedad democrática es la movilidad fruto de la igualdad de condiciones.

En consecuencia, aparece un fenómeno propio del nuevo orden democrático que es el individualismo que engendra en el sistema el despotismo democrático, fruto de la centralización política, en la medida que el Estado asume y concentra, en forma de poder propio, el no ejercicio de la vida social y de participación que correspondería a los ciudadanos.

El resultado final de este proceso es una nueva forma de dominación, caracterizada por ser un poder centralizado que aplica las normas jurídicas de manera impersonal y uniforme, atendiendo más a las características del cuerpo social y despreciando lo individual concreto.

Existen mecanismos que evitan este resultado y que se fundamentan en la necesidad de convertir al individuo en ciudadano y transformar la libertad como derecho en un deber ejercido con otros, para evitar que individuo y Estado no queden enfrentados sin intermediarios y la burocracia ocupe entonces el campo de las relaciones sociales.

En este sentido, Tocqueville defiende una libertad configurada por tres componentes: la autonomía individual, la responsabilidad y la participación en la vida pública, y por tanto en el momento de ejercitarla se convierte en un débito no sólo para con uno mismo, sino para con los otros y para la vida de relación colectiva<sup>26</sup>.

Pero, para progresar es necesario avanzar recordando (por lo menos los errores), sabiendo y aprendiendo, y de esta forma, superados los distintos modos de conquista del poder: por virtud, por fortuna, o por maldad (es decir, por violencia)<sup>27</sup>, nos encontramos en el estadio del

---

<sup>26</sup> Saenz- Díez, J.I, Martínez Roda, F y García Fraile, J.A (1994), *Síntesis de Historia del Pensamiento Político*, Ed. Actas, pp. 174-179.

<sup>27</sup> Maquiavelo, N. (1532), *El Príncipe*. Consultado en la página web: <https://ocw.uca.es/pluginfile.php/1491> Último acceso: julio de 2019.

consenso de los ciudadanos, en el que los derechos sancionados por las cartas constitucionales primigenias son derechos jurídicos que proporcionan espacios y garantías de libertad<sup>28</sup>.

En la teoría general tradicional de la política, encontramos que la democracia, en su clásica definición es un conjunto de reglas (las llamadas reglas del juego) que permiten la más amplia y segura participación de la mayor parte de los ciudadanos en las decisiones políticas y por eso la solución de los conflictos sociales con el máximo consenso sin necesidad de recurrir a la violencia recíproca<sup>29</sup>.

Establecidas estas bases, convenimos en que el único gobierno que puede satisfacer plenamente todas las exigencias del Estado social, es aquel en el que participa todo el pueblo; que cualquier participación, incluso en las más nimias funciones públicas es útil; que la participación debe ser tan amplia en todas partes como permita el nivel general de mejoramiento de la comunidad; y que nada puede ser tan deseable en último término como la admisión de todos a compartir el poder soberano del Estado<sup>30</sup>.

Pero dado que, en una comunidad que exceda el tamaño de una pequeña población, todos no pueden participar personalmente sino en alguna porción mínima de la acción pública, el resultado es que el tipo ideal de un gobierno perfecto debe ser representativo. Así, las democracias actuales aparecen profundamente condicionadas por las tendencias globalizadoras en las que surge la necesidad de responder a nuevos retos y que ha dado lugar al nacimiento de nuevos conceptos políticos tales como la "tecnodemocracia" y la "gobernanza" que presuponen una capacidad para tomar decisiones, responder a los conflictos y gestionarlos, que es en definitiva la nueva definición de la capacidad de gobernar las incertidumbres de las sociedades modernas, generando por un lado flexibilidad y promoviendo por otro la capacidad de aprendizaje, elementos ambos esenciales para una sociedad de la innovación y en continuo crecimiento que contribuirían positivamente a regenerar la confianza, a regular nuevos sistemas de participación ciudadana y a fomentar la cooperación de sociedades cada vez más complejas y globalizadas que en la actualidad están

---

<sup>28</sup> Sartori, G. (2005). *¿Qué es la democracia?*, Santillana, pp. 303-321, 358-359.

<sup>29</sup> Ferrajoli, L. (2005), "Derecho y democracia en el pensamiento de Norberto Bobbio", *Doxa*, nº 2, pp. 15-36. Consultado en la página web: <http://rua.ua.es/dspace/handle/10045/9996>. Último acceso: julio de 2019.

<sup>30</sup> Dahl, R. (1999), *La democracia Una guía para los ciudadanos*, Santillana. pp. 18-21.

sumidas en una crisis económica, en una crisis de legitimidad de las instituciones y de quienes nos gobiernan que requiere de un cambio de actitudes, de un esfuerzo por integrar e integrarse en un proyecto social compartido sin renunciar a la autonomía personal<sup>31</sup>.

La política hoy en día se articula en torno a nuevos escenarios y fundamentalmente desde los medios de comunicación de masas, en especial los relacionados con Internet. Se trata pues, de incentivar la participación de la sociedad civil en la democracia contribuyendo a fomentar la "co-responsabilidad social", en un intento de evitar esa crisis de la representación política que se intuye mayor cuanto más distancia existe entre las decisiones políticas y las demandas que provienen de la sociedad civil ya que consideramos que, esa crisis de legitimidad que sufren las instituciones públicas, podría ser subsanada si se permitiera una mayor participación ciudadana, entendida como un complemento a la representación política, en una era en que las nuevas tecnologías favorecerían y muchos su implementación<sup>32</sup>.

A este respecto, hay que tener en cuenta que, la democracia admite distintas formas de ejercicio, según sea la manera de implicarse los ciudadanos en la gestión de los asuntos públicos, y más en concreto, a la posición de los ciudadanos en relación con los distintos poderes públicos. La evolución conceptual de la democracia ha distinguido entre democracia directa y democracia representativa<sup>33</sup>.

En el presente trabajo que gira en torno al eje de la participación ciudadana, analizamos las cuestiones históricas y conceptuales sobre la democracia representativa lo cual nos permitirá abordar la cuestión desde diversas perspectivas, que sirven de sustrato a una identidad común aún en proceso de construcción, como es el caso de las instituciones de la Unión Europea.

Ahora bien, como ya adelantábamos, la democracia no depende sólo de instituciones democráticas, depende también de una vida cívica y política rica y compleja. De otro modo, los votos pierden su sentido, las asambleas son manipuladas, la política se concentra en los estados mayores de los partidos, las élites en el poder ya no son controladas. Sumado al hecho

---

<sup>31</sup> Asensi Sabater, J. (1996), "La retirada del discurso de la representación política", Porrás Nadales, A., *El Debate sobre la crisis de la representación política*, Tecnos, pp. 87, 109, 115-116.

<sup>32</sup> Savater, F. (2012), *Política para Amador*, Ariel, pp. 203 -205.

<sup>33</sup> Castella Andreu, J. M<sup>a</sup>. (2013) , "Apertura del Parlamento a la Sociedad "en Cuadernos Giménez Abad, M. *La Democracia Representativa*. Informe: Democracia Participativa en las Instituciones Representativas, nº 5.

de que, aquellas sociedades democráticas, cuyas articulaciones y líneas de desarrollo se vuelven cada vez menos descifrables corre el riesgo de arrojar a una cantidad creciente de individuos en el desamparo y de provocar una furiosa demanda de orden y de certidumbre en beneficio de nuevos demagogos<sup>34</sup>.

Es una evidencia que las sociedades actuales, caracterizadas por su globalidad y transversalidad, son muy diferentes de aquellas sociedades que entendemos como clásicas. La reflexión sobre cómo, de qué manera y en base a qué criterios se han desarrollado los principios democráticos desde la antigüedad hasta nuestros días, nos plantea dos puntos de inflexión, por un lado, la legitimidad como sustrato fundamental de la democracia y por otro, la participación de los ciudadanos como eje, en torno al cual pivotarían, a nuestro entender, las democracias más avanzadas, teniendo en cuenta sus valores integradores, en tanto que propiciarán además del intercambio enriquecedor de experiencias, el bienestar de la ciudadanía.

Hay que tener presente que, el debate sobre la democracia en las instituciones europeas, a menudo, ha sido reflejo del *desideratum* de legitimidad democrático-constitucional de los Estados, pensando siempre en el modelo del Estado como encarnación jurídica de un pueblo soberano. En este punto, y, apoyándonos en la tesis de Sartori, observamos que en muchas ocasiones, olvidamos que la UE, nace y se desarrolla, hasta ahora, de una manera más acorde con estructuras de naturaleza “confederal”, por usar términos clásicos, esto es, con una estructura jurídica en la que la legitimidad procede no tanto del pacto de ciudadanos, (de un demos), como del pacto de estructuras ya existentes como son los Estados<sup>35</sup>.

Avanzamos que a lo largo del Capítulo 3, trataremos la ciudadanía europea, sus derechos recogidos en el Estatuto del Ciudadano y la evolución del concepto, haciendo especial hincapié en los Tratados de Maastricht y de Lisboa.

En el marco de la teoría clásica, la democracia consiste básicamente en el gobierno del pueblo, entendido como demos. De hecho, en la civilización helena, la política era

---

<sup>34</sup> Lefort, C. (2012), *Democracia y representación*, Prometeo Libros, pp. 13, 80.

<sup>35</sup> Sartori, G. (2000), *Teoría de la democracia 2. Los problemas clásicos*, Alianza Universidad, p. 492.

considerada como un conjunto de individuos cuya principal función social consistía en tomar decisiones vinculantes<sup>36</sup>. El hombre era considerado *per se* cómo un ser político. En este contexto, en las antiguas democracias, los ciudadanos se autogobernaban en el sentido de que todos gobernaban y eran a su vez gobernados<sup>37</sup>. Así, en sus sistemas democráticos, los magistrados eran elegidos directa o indirectamente por los ciudadanos -los que eran considerados como tales- en procesos libres y competitivos.

Observamos que, en las ciudades-estado de la Grecia antigua, el autogobierno permitía que, a través de las asambleas, los ciudadanos interactuaran directamente, y en estos casos, la titularidad y el ejercicio del poder permanecían unidos. De todo ello, podemos inferir que, en las instituciones de democracia directa son los propios ciudadanos los que adoptan la decisión, sin intermediación institucional alguna, siendo el ejemplo histórico por excelencia la asamblea de ciudadanos de las “polis” griegas.

En ellas, todos los ciudadanos deben participar activamente en el gobierno y a la vez, ser gobernados, es decir, deben tomar parte en la Asamblea y en la justicia. Este derecho y obligación de asistir a la Asamblea y a los Tribunales implica que solamente pueden ser ciudadanos aquellos que tengan la posibilidad de hacerlo por tener tiempo libre suficiente, así que estaban excluidos del derecho de ciudadanía los que carecían del ocio suficiente para la participación política. De lo expuesto se deduce que para ser ciudadano era preciso disponer de una cierta riqueza. Esta clase intermedia asegura la estabilidad del Estado, la fidelidad de las leyes y la moderación de los arrebatos personales<sup>38</sup>.

Como acabamos de exponer, en la democracia directa la gestión de los asuntos públicos forma parte de la vida cotidiana de los ciudadanos que intervienen directamente en los procesos de toma de decisiones vinculantes y de control sobre sus representantes, es decir, es

---

<sup>36</sup> Vergara Estévez, J. (2005), “La concepción de la democracia deliberativa de Habermas”, *Quórum Académico*, Vol 2, nº 2, p.72-78.

<sup>37</sup> Estrada Díaz, J.A. (2015), "Las raíces culturales de Europa". *Ensayos de Filosofía*, nº 2. Consultado en página web: <http://www.ensayos-filosofia.es/archivos/articulo/las-raices-culturales-de-europa>. Último acceso: julio de 2019.

<sup>38</sup> Saenz- Díez, J.I, Martínez Roda, F. y García Fraile, J.A. (1994), *Síntesis de Historia del Pensamiento Político*, Ed. Actas, pp. 25-35.



el gobierno de los ciudadanos reunidos en la Asamblea, al tiempo que mantienen un control sobre sus representantes, elegidos en general por sorteo o través de elecciones.

En la Atenas antigua se consideraba que la elección por sorteo garantizaba la democracia y la imparcialidad en la elección. De hecho, el proceso de elección requería previamente de la postulación por parte de los ciudadanos varones y mayores de treinta años para seguidamente y por medio de una máquina denominada por ellos *Kleroteria* se elegían al azar y por sorteo a los ciudadanos que ocuparían el cargo de magistrados y quienes en el cargo de sus funciones estarían sujetos al constante control por parte de la Asamblea a quien debían rendir cuentas<sup>39</sup>.

La gran diferencia del pensamiento político griego con el romano podría resumirse por un lado en que el pensamiento griego no entiende la dedicación política al margen del ocio. Para los griegos el ocio es reflexión, estudio y discusión, incluso la gimnasia está orientada al cultivo del espíritu. Mientras que, para los romanos, el ocio se ha de justificar por una eficacia previa, de ahí que prefieran el *nec octium*, el negocio antes que el ocio.

Roma empezó siendo una polis donde la situación social era muy parecida a la de las ciudades griegas, pero, posteriormente los romanos mostraron mayor interés que los griegos por las guerras de expansión y por la administración de nuevos territorios.

El hecho capital de la historia de Roma es la incorporación de la plebe a la ciudad. No es casualidad que el primer texto conservado en latín sea la Ley de las XII Tablas.

Durante la República romana se establece un sistema dual, por un lado, el Senado que defendía los intereses de los patricios y por otro la plebe era defendida por los tribunos de la Plebe que tenían derecho a vetar aquellas decisiones del Senado que se consideraban perjudiciales para la plebe, lo que permitió el equilibrio en el funcionamiento de la democracia de la República.

---

<sup>39</sup> Bernard, M. (1997), *Los principios de gobierno representativo*, Cambridge University Press, p. 62.

Los romanos, en diversos campos superponían lo nuevo a lo antiguo y no desautorizaban a los antepasados, a quienes atribuían la autoridad de los fundadores del Derecho, y, por tanto, los reguladores de la convivencia.

En la actualidad, en las democracias modernas, podemos encontrar ciertas semejanzas en algunas fórmulas, tales como el referéndum –entendido como género que incluye modalidades diversas– y que puede incluirse dentro de la categoría de democracia semidirecta, pues, aunque los ciudadanos intervienen generalmente al final del *iter* decisorio, aprobando o rechazando una opción, a lo largo del proceso intervienen instancias institucionales, políticas o judiciales.

Y también, en nuestro estudio sobre la participación ciudadana en las instituciones de la UE, encontramos un claro ejemplo de democracia directa en el instrumento denominado: la iniciativa de los ciudadanos europeos<sup>40</sup>. Esta forma de participación pública en la elaboración de políticas que se regula a través de un Reglamento, supuso un punto de inflexión desde que se implementó tras el Tratado de Lisboa<sup>41</sup>. Sobre sus peculiaridades, normas y funcionamiento, nos detendremos en profundidad en el capítulo tres del presente estudio.

Ahora bien, hay que señalar el hecho de que en la teoría clásica de la democracia, la selección de los representantes se deja en segundo plano con el fin principal de investir al electorado del poder de decidir sobre las cuestiones políticas<sup>42</sup>. El objetivo fundamental es que la comunidad se gobierne a sí misma, y para ello es necesario que todos sus miembros puedan ejercer idéntica influencia en sus decisiones<sup>43</sup>. Ya en la antigüedad, Pericles (S. V a C.) afirmaba que: “Aunque sólo unos pocos de nosotros estemos capacitados para diseñar una

---

<sup>40</sup> Reglamento (UE) n° 211/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de febrero de 2011, sobre la Iniciativa Ciudadana Europea.

<sup>41</sup> Iniciativa ciudadana: Art. 25 del TFUE, y el artículo 11, apartado 4, del TUE, Las condiciones de presentación y admisión de iniciativas ciudadanas de este tipo son objeto del Reglamento (UE) n° 211/2011 del Parlamento y del Consejo sobre la iniciativa ciudadana.

<sup>42</sup> Shumpeter, J. A. (2015), *Capitalismo, Socialismo y Democracia*, Harper, Folio, pp. 127, 269, 301.

<sup>43</sup> Przeworski, A. (2013), *Qué esperar de la democracia. Límites y posibilidades del autogobierno*, Siglo Veintiuno, pp. 121, 140-141, 180.

política o para ponerla en práctica, todos somos capaces, sin embargo, de juzgar una política”<sup>44</sup>.

Es una evidencia que, con el devenir de los tiempos, el pueblo crece y se amplía a millones de ciudadanos, y surge la necesidad de la delegación<sup>45</sup>. El elemento de la delegación es inherente a la estructura misma de cualquier decisión colectiva, en tanto que, es un instrumento a través del cual se hace valer “nuestra voluntad”, la de todos y de cada uno de nosotros, sin excepciones.

Estructurar y articular la decisión colectiva es parte esencial de la democracia representativa, en la que los miembros que pertenecen a una comunidad, delegan en sus representantes, por medio de una votación, su soberanía.

Hay que destacar, por tanto, que en la democracia representativa, los ciudadanos eligen a sus representantes para que sean ellos quienes tomen las decisiones políticas, y éstos a su vez, eligen entre sí a sus representantes para que sean algunos de ellos quienes se encarguen de ejecutarlas<sup>46</sup>. En la práctica, no obstante, la democracia representativa ha tenido y tiene que enfrentarse a sociedades de gran tamaño, con fuerte división de clases y demandas sociales cada vez mayores y más variadas. Un claro ejemplo lo encontramos en los “Levellers” o “niveladores”, considerados como los primeros demócratas que pensaron en términos de gobierno representativo dentro de un Estado nacional<sup>47</sup>.

La concepción moderna de la democracia se fundamenta en la idea de que todos los miembros de la comunidad son iguales, que el poder político es un poder limitado y que es necesario que se reconozcan y garanticen los derechos y libertades fundamentales. Las teorías sobre la democracia argumentan que la igualdad política implica que los ciudadanos pueden tener las mismas oportunidades para influir en las agendas políticas y en su elaboración. Lo

---

<sup>44</sup> Popper, K. (1995), *La responsabilidad de vivir*, Paidós.

<sup>45</sup> Flores D´Arcais, P. (2006), *El Soberano y el Disidente. La Democracia tomada en serio*, Montesinos, Ensayo de Filosofía Política para ciudadanos exigentes, Ediciones de Intervención Cultural, pp. 55-58, 83.

<sup>46</sup> Bilbeny N. (1998), *Política sin Estado*, Ariel, pp. 100, 109, 122, 175.

<sup>47</sup> Przeworski, A. (2013), *Qué esperar de la democracia. Límites y posibilidades del autogobierno*, Siglo XXI, pp. 121, 140-141, 180.

que equivaldría a afirmar que ningún individuo o grupo puede ser favorecido en razón de sus características particulares<sup>48</sup>.

En este sentido, cabe recordar que la demanda de igualdad económica apareció durante la Revolución Francesa en el “Manifiesto de los Plebeyos” de Babeuf de 1795 en los que fundamentaba su exigencia de igualdad económica en principios morales, tal y como refleja la famosa frase: “ningún ciudadano debería ser tan opulento que pudiera comprar a otro, y ninguno tan pobre que se viera obligado a venderse”.

Podríamos señalar como ejemplo más reciente de participación ciudadana la reacción popular del pueblo islandés, cuando en el año 2008 inmerso en una enorme crisis por el comportamiento fraudulento de sus bancos más importantes, la moneda desplomada, la bolsa suspendida y el país prácticamente en bancarrota. En este escenario se pretendió que el pueblo islandés asumiera el coste desmesurado de aquel endeudamiento que suponía una deuda por familia por encima del 110% del valor de sus viviendas.

La reacción popular provocó elecciones municipales anticipadas y la dimisión del Gobierno. Finalmente, la celebración de un referéndum que rechaza esas deudas de los bancos con Gran Bretaña y Holanda, las pague las familias islandesas durante los 15 años siguientes con un 5,5% de interés, y se nacionalizan algunos de estos bancos y se procesan a sus dirigentes.

El pueblo islandés ha hecho una revolución pacífica y lo más notable es que la economía islandesa que en 2009 se contrajo un 6,7%, creció el 2,9% en 2011<sup>49</sup>.

De lo expuesto anteriormente, podemos establecer, por tanto, que la democracia se identifica con el ejercicio directo de la soberanía a través de la consulta directa al pueblo, mientras que el gobierno representativo es el basado en la elección de unos representantes que la ejercen en nombre de la nación. Y de ahí, la contraposición que tiene lugar a lo largo del S.

---

<sup>48</sup> Setälä, M. and Schiller, T. (2014), *Citizens Initiatives in Europe. Procedures and consequences of agenda-setting by citizens*, Palgrave, Macmillan, p. 9.

<sup>49</sup> Colomer Viadel, A. (2012), “Una encrucijada para Europa, el Tratado de Lisboa y la alternativa islandesa”, en Colomer Viadel, A. (2012), (Coord.), *Un nuevo raptó de Europa. Las encrucijadas del Tratado de Lisboa*. Hathi e IBEM, pp.19-21.

XIX entre el gobierno democrático y el gobierno representativo. En esta línea, Schumpeter, considerado como el padre de la “Teoría competitiva de la democracia” afirmaba que el principio de la democracia significa simplemente que el gobierno debe ser confiado a los que tienen más apoyo que cualquiera de los individuos o equipos rivales<sup>50</sup>. Pensamiento del que podemos inferir que la democracia política es entendida como un proceso de competencia entre varios grupos por la influencia política, en la que, su principal característica es que en ella “no hay especialistas en mandar y especialistas en obedecer, sino que todos los ciudadanos deben ejercer alternativamente ambos papeles<sup>51</sup>.”

Así pues, en esta misma línea argumental, el hecho de votar constituye un proceso equitativo que permite tomar decisiones cuando las personas no se ponen de acuerdo. La voz de todos los votantes tiene el mismo peso, y en cuanto al resultado, con independencia de si es bueno o justo a la luz de algún criterio, al menos puede decirse que todos han desempeñado el mismo papel a la hora de producirlo<sup>52</sup>. Siendo la significación de la votación, el de un resultado justo en tanto que es producto de un procedimiento equitativo. Ahora bien, el hecho de que la minoría, también acuerde obedecer, da la idea de que la unidad de todo debe prevalecer, en cualesquiera circunstancias, sobre los antagonismos de convicción e intereses<sup>53</sup>.

Pero esta afirmación, no goza de unanimidad doctrinal, puesto que encontramos críticas que se fundamentan, por un lado, en el significado originario y razonable del vocablo “representación”, en tanto que cuanto mayor es el número de personas a quien uno pretende “representar”, vía el proceso legislativo y mayor el número de asuntos en los que uno trata de representarlas, menos posee la palabra “representación” un significado referible a la voluntad real de esas personas. De ahí, que se abogue por una reducción drástica del número de

---

<sup>50</sup> Citado en Przeworski, A. (2010), *Qué esperar de la democracia. Límites y posibilidades del autogobierno*, Siglo XXI, p. 69.

<sup>51</sup> Savater, F. (2008), *Elegir la educación cívica*, Ariel, pp.154-155.

<sup>52</sup> Estlund, D. (2011), *La autoridad democrática. Los fundamentos de las decisiones políticas legítimas*, Siglo XXI, pp. 25-37, 69, 80-101.

<sup>53</sup> Simmel, G. (1967), “The Sociology of Georg Simmel”, Free Press, Trad. Ed. e Introd. de Kurt, H. Wolf. Apud Przeworski, A. (2010), *Qué esperar de la democracia. Límites y posibilidades del autogobierno*, Siglo XXI, pp. 41, 52, 92.

“representados” o del número de asuntos en los que pretendidamente se les representa, o ambos<sup>54</sup>.

Sumado al hecho de que, la representación, para ser tal, debe seguir siendo instrumento y función de la expresión de voluntad. De lo contrario, se convierte en confiscación<sup>55</sup>.

Por otro lado, autores de la talla de Sartori, defienden la teoría de que la democracia no es sólo votar y elegir, ya que las elecciones, por sí mismas, no crean un sistema democrático. El argumento principal, se basa en la idea de que un gobierno es legítimo sólo si es elegido por los gobernados y está basado en el consenso entre ellos. En este sentido, podemos afirmar que la democracia es un sistema político, un gran y complejo conjunto de estructuras, mientras que el votar y elegir no es más que un instrumento para elegir a los que mandan, como alternativa a la sucesión hereditaria o al derecho de la fuerza, a la conquista del poder por la fuerza<sup>56</sup>.

En este marco doctrinal, las elecciones son una condición necesaria pero no suficiente de democracia. Bien es cierto que las elecciones son un instrumento necesario de democracia, pero, si y sólo si, se insertan en un sistema de poder y de gobierno caracterizado por frenos y contrapesos, es decir, en un sistema constitucional de *rule of law*<sup>57</sup>.

Por otra parte, consideramos la necesidad de enfatizar, que la democracia parece un mecanismo justo para tomar decisiones, al menos como aspiración, puesto que todas las personas tienen igual derecho a expresar sus opiniones políticas e igual derecho al voto. El hecho de involucrar a muchos ciudadanos que razonan juntos, potencia los beneficios epistémicos que cada uno puede aportar, promoviendo de esta manera decisiones sustantivamente más justas que un procedimiento regido por el azar, sin olvidar la evidencia

---

<sup>54</sup> Leoni, B. (1972), *Freedom and the Law*, NY: Van Nostrand, pp. 18-19.

<sup>55</sup> Flores D'Arcais, P. (2006), *El Soberano y el Disidente. La Democracia tomada en serio*, Montesinos, Ensayo de Filosofía Política para ciudadanos exigentes, Ediciones de Intervención Cultural, pp. 55-58, 83.

<sup>56</sup> Sartori, G. (2007), *¿Qué es la democracia?*, Santillana, pp. 373-374.

<sup>57</sup> Sartori, G. Op Cit.

de que la democracia atribuye el poder a las masas con independencia de la calidad de las decisiones políticas resultantes<sup>58</sup>.

En todo caso, hay que resaltar que los sistemas indirectos de gobierno tienen ventajas que tendemos a subestimar. Una de ellas es que el proceso de adopción de decisiones que se desarrolla a través de diversas etapas y de una serie de filtros, contiene, precisamente, por causa de su naturaleza indirecta, cautela y restricciones de las que carece un sistema directo<sup>59</sup>. Y así quedó reflejado en La Declaración Universal de Derechos del Hombre y del Ciudadano, al reconocer al pueblo la titularidad del poder soberano, del poder de hacer y deshacer la ley, admitiendo como igualmente válidas la posibilidad de su ejercicio directo o a través de sus representantes elegidos<sup>60</sup>.

Abordamos a continuación, las premisas que sobre las instituciones representativas, han sido consideradas por diferentes autores desde sus acepciones más clásicas hasta las más modernas, para seguidamente encontrar su aplicación cuando estudiemos en el Capítulo 3, las principales características de las instituciones europeas: La Comisión, el Consejo y el Parlamento Europeo, sobre las que hemos desarrollado nuestro trabajo.

Las instituciones representativas que combinan Cámaras bajas electas, separación de poderes ejecutivo y legislativo, el poder de las legislaturas de convocarse a sí mismas y la adjudicación a las legislaturas del poder impositivo o fiscal, aparecieron primero en Inglaterra y en Polonia, aunque esta última desapareció como país en 1795<sup>61</sup>.

En Europa, se formaron por primera vez en Francia, en 1789, seguida por España 1812, Noruega en 1814, Holanda en 1815, Suiza en el mismo año y Portugal en 1820, Bélgica en 1830, Luxemburgo en 1841 y Grecia en 1844.

---

<sup>58</sup> Estlund, D. (2011), *La autoridad democrática. Los fundamentos de las decisiones políticas legítimas*, Siglo XXI, pp. 25-37, 69, 80-101.

<sup>59</sup> Sartori, G. (1995), *Teoría de la democracia. I. El debate contemporáneo*, Alianza Universidad, p.121.

<sup>60</sup> Santamaría Ossorio, J. (1996), "El debate sobre las listas electorales", Porras Nadales, A.J, VV.AA. *El Debate sobre la crisis de la representación política*, Tecnos.

<sup>61</sup> Przeworski, A. (2010), *Qué esperar de la democracia. Límites y posibilidades del autogobierno*, Siglo XXI, pp. 95, 97, 103, 111, 121, 140-141, 180.

La ola revolucionaria de 1848 trajo el gobierno representativo en Dinamarca y en Piamonte, donde duró, y, en Armenia y el Imperio Austro-Húngaro, donde resultó ser efímero. A esa lista se sumaron Rumanía en 1864, Bulgaria en 1879, y Finlandia en 1906.

Con excepción de las comunas suizas y las repúblicas de Italia, los países europeos fueron monarquías hasta 1789. El surgimiento de sistemas parlamentarios, fue un proceso gradual que experimentó cambios y contratiempos.

Así, el resultado de todo el proceso histórico, hizo posible que las Instituciones representativas modernas, combinen una cámara baja, elegidas sobre la base del sufragio individual, que se estableciera la separación de las funciones ejecutivas de las legislativas, y que atribuyera el poder de las legislativas de convocarse a sí mismas (aun cuando puedan ser disueltas) y la colocación del poder impositivo o fiscal en manos de la legislativa.

Por lo que respecta a los Estados Unidos de América, la Declaración de Independencia de las 13 Colonias Británicas en 1776, y la célebre Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, supusieron un gran impacto internacional y sus padres fundadores – Thomas Jefferson, Benjamin Franklin, John Adams, Thomas Paine,...- se convirtieron en referentes e inspiraron a otros países, como por ejemplo en la Revolución Francesa.

De hecho, la Constitución que entró en vigor en 1789 y todavía vigente es la de mayor antigüedad en el mundo. De las diez enmiendas presentadas en sus inicios se elaboró la Carta de los Derechos de los Estados Unidos y en ella se garantizan las libertades personales, los límites al poder del gobierno y se reservan algunas facultades a los estados y al pueblo. Sigue siendo en la actualidad un símbolo fundamental de la libertad de la nación.

Como gran cantidad de países, la historia de las instituciones representativas estuvo salpicada de frecuentes reveses, y su evolución, en muchos casos, fue discontinua. De esta forma, la historia contemporánea del constitucionalismo y de los regímenes representativos se escribe, con la referencia obligada al valor de la responsabilidad: la ampliación del sufragio, las diversas etapas y versiones de su universalización, el desarrollo de fórmulas electorales proporcionales, el afianzamiento de los derechos y sus garantías, la institucionalización de mecanismos jurídicos donde se sustancian responsabilidades tasadas de los gobernantes, el



establecimiento de mecanismos de consulta directa, todo lo que, en fin, constituye una buena parte de los valores más sólidos que inspiran las instituciones representativas de la democracia, y que se conforma desde la exigencia de la responsabilidad como correlato que limita y se confronta con el relato del poder<sup>62</sup>.

Dicho lo cual, consideramos la conveniencia de conocer cuáles son las dimensiones y los criterios sobre los que debe sustentarse un gobierno institucional democrático, de manera que avanzando en nuestro estudio, podamos corroborar que efectivamente, encontramos esos elementos en las instituciones de la UE. En este sentido, nos apoyamos en los cinco criterios que consideramos más relevantes para explicar las particularidades de los gobiernos democráticos<sup>63</sup>:

- Participación efectiva, en tanto que todos los miembros deben tener oportunidades iguales y efectivas para hacer que sus puntos de vista sobre cómo haya de ser la política sean conocidos por los otros miembros.

- Igualdad de voto. Todo miembro debe tener una igual y efectiva oportunidad de votar, y todos los votos deben contarse como iguales.

- Comprensión ilustrada: Dentro de los límites razonables en lo relativo al tiempo, todo miembro debe tener oportunidades iguales y efectivas para instruirse sobre las políticas alternativas relevantes y sus consecuencias posibles.

- Ejercitar el control final sobre la agenda: los miembros deben tener la oportunidad exclusiva de decidir cómo y, si así lo eligen, qué asuntos deben ser incorporados a la agenda.

- Inclusión de los adultos: Todos o, al menos, la mayoría de los adultos que son residentes permanentes, deben tener los plenos derechos de ciudadanía que están implícitos en los cuatro criterios anteriores.

---

<sup>62</sup> Asensi Sabater, J. (1996), “La retirada del discurso de la representación política” en Porras Nadales, A. *El Debate sobre la crisis de la representación política*, Tecnos, pp. 87, 109, 115-116.

<sup>63</sup> Dahl, R. (1999), *Una guía para los ciudadanos*, Santillana, pp. 47-50.

Otra cosa es, cómo estas previsiones normativas se han concretado en la actuación práctica de los poderes públicos. En muchas ocasiones se mantiene la distancia ente Parlamento y ciudadanos al predominar una concepción de la participación caracterizada por las rigideces formales (participación como mero “trámite”), con escasa incidencia real sobre el contenido de la norma que se aprueban y, por tanto, en la posibilidad de introducir en las leyes criterios que sirvan para su mejora.

En este sentido, convenimos en que puede considerarse, en el sentido laudatorio del término, un progreso en la historia de las colectividades humanas, las sociedades capaces de integrar mayor número de diferencias dentro de los derechos reconocidos por una ley común, puesto que han sabido encontrar un marco homogéneo que permite la mayor heterogeneidad , reconociendo, al mismo tiempo, la autonomía de los individuos (cuya dignidad depende de su pertenencia a lo humano, y no de ninguna otra pertenencia, racial, sexual, ideológica, etc.), limitando lo que hacen por elección y no por aquellos rasgos definitorios que no han podido elegir<sup>64</sup>.

No obstante lo anteriormente argumentado, hay que tener en cuenta que nuestras sociedades se están convirtiendo característicamente en sociedades de expectativas de derechos, y más precisamente en sociedades de expectativas donde los ciudadanos se sienten acreedores de deudas, de cosas que les corresponden, como ya vislumbraba en 1930 Ortega y Gasset, y que hacía referencia a la aparición del tipo humano del *niño mimado* y desagradecido que lo espera todo gratis, y que ni siquiera se siente solidario con las condiciones que aseguran los beneficios que pretende<sup>65</sup>. La sociedad de las expectativas, es una incubadora ideal de ese niño mimado<sup>66</sup>.

---

<sup>64</sup> Savater, F. (1993), «La Heterofobia como enfermedad moral» en *Revista Literaria Katharsis*, nº 205, pp. 23-27.

<sup>65</sup> Sartori, G. (2007), *¿Qué es la democracia?*, Santillana, pp. 373-374.

<sup>66</sup> Ortega y Gasset, J (1999), *La rebelión de las Masas*, Tecnos.

## 1.2. El elemento de la representación en los sistemas democráticos

Consideramos la conveniencia de explicar con mayor detalle uno de los elementos a los que acabamos de hacer referencia y es concretamente el elemento de la representación en democracia, así como los marcos en los que opera, de manera que podamos establecer claramente las diferencias entre el significado de la representación ciudadana y el término de participación ciudadana, al ser ambos términos recurrentes a lo largo de nuestra tesis.

Mencionados estos aspectos, pasamos a continuación a establecer las características propias de la representación política.

Teniendo en cuenta el hecho de que en una comunidad que exceda el tamaño de una pequeña población, todos no pueden participar personalmente sino en alguna porción mínima de la acción pública, el resultado es que el tipo ideal de un gobierno perfecto debe ser representativo, en tanto que articula, a través del sufragio, instrumentos que permiten hacer manejables cifras que no lo son. El Parlamento y la representación política en general, son por tanto, la expresión de los valores esenciales de la democracia, la salvaguarda del pluralismo, la forma *sine qua non* que hace posible que exista un proceso de decisión democrática<sup>67</sup>.

La representación en los gobiernos democráticos, y más concretamente en los gobiernos representativos, encuentran su origen en la ideología que postula una armonía básica de intereses en la sociedad<sup>68</sup>. En este sentido, es fundamental destacar la importancia de los partidos políticos en tanto que promueven, mediante sus esfuerzos conjuntos, el interés nacional sobre cierto principio en el que todos concuerdan, asegurando así una influencia real en el manejo de los asuntos públicos.

---

<sup>67</sup> Porras Nadales, A. J. (1996), *El Debate sobre la crisis de la representación política*, Colección de CC. Sociales, Serie de CC. Política, Tecnos, S.A, p. 270.

<sup>68</sup> Burke, E. (2010), *Thughts as the cause of the present discontents*, Susan E. Scarrow Ed. Perspectives in Political Parties, NY, Palgrave MacMillan, pp. 37-44. Apud Przeworski, A. *Qué esperar de la democracia. Límites y posibilidades del autogobierno*, Siglo XXI, pp. 59-63.

No hay que olvidar, que los individuos aislados no pueden tener ninguna influencia en la formación de la voluntad general: sólo existen políticamente a través de los partidos<sup>69</sup>.

Es un hecho contrastado que, en las democracias representativas, las elecciones, constituyen el procedimiento institucionalizado para expresar un estado de opinión<sup>70</sup>. Y si partimos de la premisa establecida anteriormente, en la que la democracia es considerada como una forma de legitimación del poder basada en la creencia de que el poder emana de la comunidad, podríamos afirmar que este hecho es equivalente a mantener la creencia de que se establece un flujo que va desde la base a la cúspide de la sociedad y en la que los partidos políticos serán los canales por donde fluyen, se canalizan y se estandarizan los problemas y deseos de la población, y por medio de los cuales llegan a las más altas instancias políticas<sup>71</sup>.

Los partidos políticos se erigen de esta forma en el centro del proceso público, columna vertebral del régimen democrático, puesto que sin su concurrencia es imposible la expresión de la voluntad popular dadas sus dimensiones<sup>72</sup>.

Esos canales, a través de los cuales se transmiten los flujos de comunicación o de transmisión de información en la democracia, están estructurados, en tres circuitos, como veremos a continuación.

En primer lugar, un circuito de información transmitida desde la sociedad hacia la esfera pública, generalmente a través de los procedimientos electorales (es decir, de las urnas), configurando el esquema clásico de la representación política, aunque también más recientemente, esta información puede transmitirse mediante sondeo y otras técnicas de investigación social<sup>73</sup>.

---

<sup>69</sup> Kelsen, H. (1988), *La Democratie, Sa nature- Sa valeur*, Económica, p. 65.

<sup>70</sup> Sartori, G. (1995), *Teoría de la democracia. I. El debate contemporáneo*, Alianza Universidad, p.121.

<sup>71</sup> Porras Nadales, A. J. (1996), *El Debate sobre la crisis de la representación política*, Colección de CC. Sociales, Serie de CC. Política, Tecnos, S.A, pp. 24-28.

<sup>72</sup> Kelsen, H. (1988), Op. Cit.

<sup>73</sup> Porras Nadales, A. J. (1996), Op.Cit, p.150.

En segundo lugar, aparecería un circuito de información acumulada y procesada dentro de la esfera gubernamental en forma de conocimiento útil, entendido como capacidad para decidir o para gobernar; aunque este tipo de información o de conocimiento autorizado puede residir también en medios académicos o en centros privados de investigación.

Y en tercer lugar, un flujo de información proyectada desde la esfera pública, generalmente en forma de mensajes, imágenes, o valores de contenido simbólico, entendido como circuito de legitimación, cuyos canales principales son los medios audiovisuales y la prensa escrita, a los que habría que añadir las redes sociales. Sin dejar de lado, el hecho de que “la mundialización”, de la economía, conduce a un proceso de cosmopolitización inevitable de la vida política, cultural y social.

Vivimos en la época de las autopistas de la información, que nos convierten en ciudadanos del mundo permitiéndonos disponer de una información instantánea a nivel planetario<sup>74</sup>.

El grado de información disponible, transmisible y procesable debe condicionar las características del proceso intercomunicativo de la representación política, que en principio afecta a dos esferas relativamente separadas, Sociedad y Estado, debiendo dar respuesta simultánea a tres tipos de exigencia:

1. Un cierto grado de presencia activa o transparencia intercomunicativa entre sociedad y estado, entendida como representatividad;
2. Una determinada capacidad para decidir racionalmente en forma autorizativa, expresable en la exigencia de gobernabilidad:
3. Y un cierto grado de control, o responsabilidad, sobre el proceso de la representación y sus resultados<sup>75</sup>.

---

<sup>74</sup> Porras Nadales, A.J. (1996), Op. Cit. p. 231.

<sup>75</sup> Porras Nadales, A.J. (1996), Op. Cit. p. 270.

La representación adquiere, por tanto, una doble función que se articula en torno a dos principios, por un lado, la función vertebradora de sociedades plurales y complejas y por otro como legitimadora de dichas sociedades a través del consenso mayoritario<sup>76</sup>.

En el caso que nos ocupa, el modelo europeo contemporáneo de la representación, basado en el pluralismo parlamentario, el sistema proporcional, las listas cerradas y la ordenación ideológica de los partidos, se estaría enfrentando a un “nuevo” y emergente modelo de carácter más bien mayoritario, desideologizado, subjetivista o personalizado, de corte plebiscitario, y dotado al mismo tiempo de características propias de la tradición angloamericana en el sentido de una cierta “impronta presidencial” que requeriría, al mismo tiempo, la correspondiente limitación de los mandatos<sup>77</sup>.

En este contexto, el proceso de la representación se realiza en cuatro fases o etapas lógicas:

- La fase originaria del debate en el seno de la Sociedad Civil, tiende a impulsar espontáneamente la aparición de un pluralismo y ha evolucionado desde el horizonte interactivo y concurrencial del originario modelo liberal, hacia los grandes oligopolios de *mass media* con una gran capacidad de conformación y manipulación de la opinión pública, colocando así al ciudadano en un papel pasivo de nuevo espectador que expresa su adhesión a las ofertas programáticas o a los eslóganes y liderazgos ofrecidos por los partidos<sup>78</sup>.
- La estrictamente comunicativa o transitiva, que se opera a través del mandato concebido como instrumento jurídico que condiciona determinados contenidos y límites del proceso de la representación.

Con la consolidación del Estado de Partidos contemporáneos, el nexo jurídico de la representación tiende a experimentar adicionalmente una especie de fragmentación en

---

<sup>76</sup> Vidal Gil, E.(1989), “Representación y Democracia: problemas actuales” en Doxa, Alicante, nº 6, pp.169 y ss.

<sup>77</sup> Porras Nadales, A. J. (1996), Op.Cit. pp.24-28.

<sup>78</sup> Habermas, J. (2006), *Historia y Crítica de la Opinión Pública. La transformación estructural de la vida pública*, Ed. Gustavo Gili.

dos etapas, por un lado, la que vincula al elector con el partido cuya lista resulta elegida en el momento del acto electoral; y por otro lado, la que vincula al diputado singularmente elegido en su propio grupo parlamentario<sup>79</sup>.

- La fase de control o responsabilidad donde se determina, en su caso, el proceso de retroalimentación desde los electores hacia sus representantes a lo largo del tiempo. La intensidad de ese mecanismo de control dependerá básicamente del flujo de información de retorno (o retroalimentación) transmitido a lo largo de la legislatura tanto de forma directa como especialmente a través de los medios de opinión pública.
- Y finalmente, la fase de emanación de decisiones generales o acción de gobierno desde la esfera pública.

Frente a la concepción hegemónica de la democracia, al abordar la cuestión de la representación surgen nuevos planteamientos que cuestionan dichos conceptos<sup>80</sup>.

Así y entendiendo que toda crisis debe entenderse en principio, como un proceso de readaptación histórica de los modelos institucionales vigentes ante las nuevas exigencias deducidas del proceso social y político<sup>81</sup>. Encontramos que a diferencia del planteamiento inicial de representación ligado exclusivamente al problema de las escalas, ignorando otras dimensiones, las nuevas propuestas abogan por abarcar, por lo menos tres dimensiones más: la de la autorización, la de la identidad y la de la rendición de cuentas” (esta última introducida en el debate democrático muy recientemente)<sup>82</sup>. A los que cabría añadir otros puntos que también se han puesto sobre el tapete, como la observancia efectiva de los principios de transparencia y buen gobierno que impulsen la rendición de cuentas a la ciudadanía y la simplificación normativa; y, por último y no menos relevante, el

---

<sup>79</sup> Muñoz Alonso, A. et al. (1990), *Opinión Pública y Comunicación Política*, EUDEMA.

<sup>80</sup> Sousa De Santos, B. (Coord), (2004), *Democratizar la democracia. Los caminos de la democracia participativa*, Fondo de Cultura Económica, p. 44.

<sup>81</sup> Porras Nadales, A. J. (1996), *El Debate sobre la crisis de la representación política*, Colección de CC. Sociales, Serie de CC. Política, Tecnos, S.A, p.231.

<sup>82</sup> Porras Nadales, A. J.(1996), *Op. Cit.*, p.157.

fortalecimiento de la sociedad civil, dando así vigor al asociacionismo y a una opinión pública libre.

En definitiva, se trata de cuestiones que implican un entendimiento de la democracia como democracia constitucional o liberal vinculada al Estado de Derecho<sup>83</sup>.

Es en este punto, donde adquiere especial relevancia el constitucionalismo y la cultura constitucional democrática. Así, esta universalización del constitucionalismo debería desplegar sus efectos, fundamentalmente, en la extensión del sistema de protección de derechos de las personas y en la introducción de controles en las sedes de decisión globalizadoras<sup>84</sup>.

A este respecto Rawls, afirmaba en su obra *Liberalismo Político*, que la garantía de un valor equitativo para las libertades públicas está incluida en el primer principio de justicia porque ello es esencial para establecer leyes justas y también para asegurar que el proceso político consagrado por la constitución está abierto a todos y cada uno en igualdad de condiciones<sup>85</sup>. De este modo, la reforma del parlamentarismo debe pasar por intensificar sus elementos democráticos, con una mayor participación del pueblo en las funciones legislativas<sup>86</sup>.

La idea que subyace en este planteamiento es por tanto incorporar en la estructura básica de la sociedad un procedimiento político eficaz que refleje la representación equitativa de las personas<sup>87</sup>.

---

<sup>83</sup> Castella Andreu, J. M<sup>a</sup>. (2013), “Apertura del Parlamento a la Sociedad “en Cuadernos Giménez Abad, M. *La Democracia Representativa*. Informe: Democracia Participativa en las Instituciones Representativas, nº 5. pp. 206-210.

<sup>84</sup> Astola Madariaga, J. (2005), “La legitimidad democrática de la UE y de la Legitimación democrática de sus decisiones: una reflexión sobre el proyecto de Constitución Europea”, UNED, *Teoría y Realidad Constitucional*, nº 15, pp. 201-234. Consultado en página web: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/1199449.pdf> Último acceso: julio de 2019.

<sup>85</sup> Rawls, J. (1996), *Political Liberalism*, Colombia University Press, p. 324.

<sup>86</sup> Kelsen, H. (2006), *Esencia y valor de la Democracia*, Labor, pp 64 y ss.

<sup>87</sup> Rawls, J. (1996), *Op.Cit.* p.324.



La creciente complejidad de nuestras sociedades modernas, la convivencia de diferentes órdenes jurídicos en un espacio internacional que las redes sociales nos acercan, nos impulsan conocer en qué medida la apertura de los procedimientos parlamentarios a la ciudadanía pueden servir para que haya una mayor implicación de los ciudadanos en los asuntos públicos.

Poner en valor la participación ciudadana supone, a nuestro parecer, contribuir a una mayor transparencia, a una mayor integración de los intereses de la ciudadanía, y a un mejor control del poder.

En este sentido procederemos en primer lugar, a enmarcar el término para conocer con exactitud a qué estamos haciendo referencia. De este modo, cuando hablamos de participación ciudadana, nos referimos a aquellos ciudadanos que únicamente desean expresar o manifestar sus ideas en la vida pública como un derecho, como un deber o una prerrogativa sin que ello suponga que efectivamente, el ciudadano participe y a su vez represente a la sociedad, es decir, una participación- representación<sup>88</sup>.

Es indudable en las sociedades democráticas que el ciudadano dispone de ambos elementos, pero también, y al mismo tiempo, dispone de la libertad de elección. De esta forma, el ciudadano puede seleccionar de qué modo desea participar en la vida pública, es decir, si desea participar en las dos modalidades: para elegir a sus representantes y para participar en un proceso de elección de cargos públicos, pudiendo de esta manera convertirse en representante por los ciudadanos que lo elijan. Por ende, el ciudadano tiene la facultad de optar por cualquiera de las dos modalidades establecidas, o bien por las dos. Sin embargo, cuando solamente participa para elegir a sus representantes y no en ambos sentidos, no es otra cosa que el derecho de sufragio básico. De lo que se infiere que, en base a este planteamiento, en la democracia, la participación ciudadana se reduce al involucramiento del ciudadano en

---

<sup>88</sup> Esparza Matínez, B. (2007), “Participación política como valor y principio democrático en la Constitución de la Unión Europea y en la Constitución de España”, en *La Constitución Europea. Acta del III Congreso de la Asociación de Constitucionalistas de España*, Tirant Lo Blanch.

los procesos electorales que tienen lugar cada varios años a través de los cuales eligen a sus máximos representantes<sup>89</sup>.

Si bien es cierto que las instituciones representativas son parte de las modernas democracias, no es menos cierto, que el elemento de la delegación es inherente a la estructura misma de cualquier decisión colectiva. En consecuencia, es evidente la necesidad de reconciliar la deliberación con la representación de los intereses afectados<sup>90</sup>. Nos referimos más concretamente, al modo en el que las distintas modalidades de participación que se prevean permitan canalizar efectivamente inquietudes y demandas sociales. A modo de ejemplos podemos citar, el derecho de petición -consagrado en buena parte de las declaraciones de derechos desde los orígenes del constitucionalismo-, en la iniciativa popular para la aprobación de una ley o resolución administrativa, o la audiencia ciudadana o también, la información pública en el seno de los diferentes procedimientos de aprobación de la decisión o norma. Las distintas figuras que hemos señalado operan en fases sucesivas del procedimiento legislativo, bien a través de la iniciativa o debate para la aprobación, o bien a través de los mecanismos de consulta y deliberación<sup>91</sup>.

Por lo tanto, y siendo que la democracia es una construcción jurídica en tanto en cuanto, el derecho es instrumento necesario para modelarla y garantizarla, encontramos que en lo que respecta a la aprobación de las leyes corresponde a las instituciones parlamentarias, que son las que han sido elegidas por todos los ciudadanos<sup>92</sup>. Ahora bien, dichas instituciones representativas deben estar en comunicación constante y ser observadas atentamente por la ciudadanía, de ahí la relevancia de la participación entendida como propuesta, deliberación y control o evaluación de políticas, más que como co-decisión propiamente dicha<sup>93</sup>.

---

<sup>89</sup> Rawls, J. (1996), *Political Liberalism*, Colombia University Press, p. 324.

<sup>90</sup> Flores D´Arcais, P. (2006), *El Soberano y el Disidente. La Democracia tomada en serio*, Montesinos, Ensayo de Filosofía Política para ciudadanos exigentes, Ediciones de Intervención Cultural, pp. 55-58, 83.

<sup>91</sup> Castella Andreu, J. M<sup>a</sup>. (2013), Op. Cit.

<sup>92</sup> Bobbio, N. (1984), *Della struttura alla funzione*, Di Comunità, pp.153-154.

<sup>93</sup> Castella Andreu, J. M<sup>a</sup>. (2013), Op. Cit.

Dicho lo cual, consideramos la conveniencia de desarrollar otras formas paralelas de participación en la política, que de acuerdo con el respeto a las leyes<sup>94</sup>, - cuya función más importante en la garantía de los derechos<sup>95</sup>-, ponga fin a "esa característica tan propia de las instituciones administrativas y gubernamentales en las que nadie nunca da la cara por nada de lo que hace o deja de hacer"<sup>96</sup>. Afirmación esta que nos recuerda un panfleto que se pisó en las calles de París allá por el mes de julio de 1789, firmado por Marat y que rezaba: "Ciudadanos, observad siempre la conducta de los Ministros para regular la nuestra"<sup>97</sup>.

### **1.3. De la democracia participativa a la democracia deliberativa**

La democracia participativa puede ser entendida como aquella democracia heredada de la Grecia antigua en la que los ciudadanos participan de forma más activa y directa que en aquellas democracias en las que delegan en representantes elegidos por sufragio dicha participación. Encontramos en Atenas, el ejemplo más conocido en su época, y que ha supuesto una incomparable influencia sobre la filosofía política. Buena muestra de ello es la famosa oración en la que el líder ateniense Pericles, en el año 431 A.C. conmemoraba a los muertos de la ciudad en la guerra con las siguientes palabras: "Nuestros ciudadanos corrientes, si bien dedicados a otras actividades, entienden, no menos de los asuntos públicos [...] Y en vez de considerar la deliberación como un perjuicio para la acción, la consideramos como un preliminar antes de pasar de hecho a ejecutar lo que es preciso"<sup>98</sup>.

Aunque a primera vista puedan confundirse, hay que distinguir la democracia directa de la democracia participativa, (en función de quién tiene la última palabra sobre la cuestión a decidir: los electores o las instituciones de gobierno)<sup>99</sup>.

---

<sup>94</sup> Savater, F. (2012), *Política para Amador*, Ariel, pp. 203 -205.

<sup>95</sup> Rawls, J. (1996), *Political Liberalism*, Colombia University Press, p. 324.

<sup>96</sup> Savater, F. (2012), *Política para Amador*, Ariel, pp. 203 -205.

<sup>97</sup> Bilbeny, N. (1998), *Política sin Estado*, Ariel, pp. 19, 43-66, 85, 98-99.

<sup>98</sup> Dahl, R. (1999), *Una guía para los ciudadanos*, Santillana, pp.18, 21.

<sup>99</sup> Porras Nadales, A.J.(1996), *El Debate sobre la crisis de la representación política*, Colección de CC. Sociales, Serie de CC. Política, Tecnos, S.A, pp. 46-48.

En este punto, hay que recordar el moderno debate que se suscita entre la democracia representativa y la democracia participativa y que se inicia con la crítica de Rousseau a la teoría liberal del contrato social, en particular a la formulación de Locke y su posterior “institucionalización” en las revoluciones inglesa y americana, en el que se postula que el poder de las leyes y su legitimación reside en el consenso previo o en la opinión o creación públicamente compartida<sup>100</sup>.

Lo que resulta evidente es el hecho de que la democracia es sólida si los ciudadanos participan. Por tanto, podemos afirmar que lo determinante de la democracia es la actividad y el espíritu que la anima e inspira, no el resultado de dicha actividad, que con frecuencia es deficiente<sup>101</sup>.

En cualquier caso, como la democracia no es una institución creada de una vez y para siempre, es decir “no es un producto acabado, sino la permanente acción de producirla”<sup>102</sup>. De lo que se infiere que los ciudadanos deben cuidarla y mejorarla participando en los asuntos públicos. En puridad, la democracia es el fruto de un largo aprendizaje y de un diario ejercicio. La democracia es una reafirmación constante de valores y forma de entender la vida en comunidad<sup>103</sup>.

No hay que olvidar que ningún derecho ni libertad es definitiva, por eso los ciudadanos deben participar en los asuntos públicos, ya que si no se ocupan ellos mismos de esas cuestiones pueden quedar a la voluntad de otros. Así, el gran protagonista de la democracia debe ser el ciudadano, expresión pública de la persona vinculada a su comunidad. Por eso, la mayor o menor distancia entre la ciudadanía y los núcleos de poder, del fomento o no de herramientas democráticas que vayan más allá de elegir a sus representantes políticos, cada

---

<sup>100</sup> Rousseau, J.J. (1762), *El Contrato Social*. L III. Cap. 15, consultado en página web:

[http://www.antorcha.net/biblioteca\\_virtual/politica/contrato/libro3.html](http://www.antorcha.net/biblioteca_virtual/politica/contrato/libro3.html). Último acceso: julio de 2019.

<sup>101</sup> Walzer, M. (1994), *Thick and Thin. Moral Argument at Home and Abroad*. Indiana, University of Notre Dame Press, p.56.

<sup>102</sup> Muguerza, J. (1991), “¿Una nueva aventura del Barón de Münchhausen? (Visita a la “comunidad de comunicación” de Karl - Otto Apel)”, K.A. Apel, Cortina, A., de Zan, J. y Michelin, D. (eds), *Ética comunicativa y democracia*, Crítica, p.161.

<sup>103</sup> Buqueras y Bach, I. (2002), *Más sociedad, menos y mejor Estado: pasado, presente y futuro de la sociedad civil*, 1º Ed. Complutense, pp. 16-17.

cierto tiempo, dependerá una mayor implicación e identificación de las personas con el sistema, una mayor cultura democrática, en definitiva. Esa mayor cultura democrática es la base sobre la que se asienta la vida política de los ciudadanos. Y para fortalecer la democracia es indispensable desarrollar políticas democráticas que promuevan ciudadanías participativas en las áreas del poder<sup>104</sup>.

Sin duda, nos encontramos ante un reto de gran calado, puesto que si afirmamos que en los procesos democráticos los resultados dependen de lo que los participantes deciden pero en el que nadie puede controlar finalmente lo que ocurra o lo que es lo mismo, asumimos que la democracia es un sistema de incertidumbre relativa normativamente regulada, podríamos considerar también que el método democrático es una argucia institucional que se emplea para llegar a decisiones políticas, donde algunas personas adquieren el poder de decidir mediante una lucha competitiva por el voto popular<sup>105</sup>. Y este hecho conlleva a que la elección de representantes políticos no resuelva completamente la toma de decisiones públicas, puesto que hay visiones de la realidad, aspiraciones e intereses sectoriales que no pueden incorporarse y, de ese modo, enriquecer el proceso de toma de decisiones públicas<sup>106</sup>. De ahí, la importancia de la participación directa de los propios grupos portadores. Puesto que de lo contrario, tal y como hemos testimoniado, se generan crisis político– institucionales cuyas causas pueden encontrarse por citar algunas, en el monopolio de la vida política por parte de los partidos que copan y se reparten entre sí los miembros de las instituciones independientes (Tribunal Constitucional, Consejo General del Poder Judicial), órganos reguladores, empresas públicas y entidades de crédito; evidencia además la existencia de un divorcio entre las cuestiones que preocupan a la opinión pública y las respuestas dadas desde las instituciones públicas; es decir, el alejamiento de la política de profesionales preparados y ocupación de cargos públicos por “apparatchiks” de partido, en el que pueden darse casos de corrupción y la descorazonadora sensación de tolerancia hacia la misma sin que sea atajada contundentemente por los máximos responsables públicos y de los partidos. Y todo ello ha contribuido, en mayor o menor medida, al deterioro ante la opinión pública de la política y a

---

<sup>104</sup> Escudero Alda, R. (2013), *Modelos de democracia en España 1931 y 1978*, Península, pp.467-457.

<sup>105</sup> Asensi Sabater, J.(1996), “La retirada del discurso de la representación política”, Porrás Nadales, A.(1996), *El Debate sobre la crisis de la representación política*, Tecnos, pp. 87, 109, 115-116.

<sup>106</sup> Dahl, R. (1999), *Una guía para los ciudadanos*, Santillana, pp. 18, 21.

que se perciba esta como causa de la crisis en vez de ser considerada como un factor para la salida a la misma (ver por ej. los barómetros del CIS)<sup>107</sup>.

Desde hace tiempo y más concretamente en el caso español (con alarmante intensidad en lo que va de década), muchos indicadores – encuestas, opiniones de expertos - coinciden en calificar el estado de la democracia en España en términos de “democracia de baja intensidad” y en hablar de “desafección política” para indicar el creciente alejamiento entre representantes y representados; entre instituciones y ciudadanía; entre partidos y sociedad civil<sup>108</sup>. De este modo a la grave crisis económico - financiera que sufrimos se suma una no menos grave crisis político- institucional.

La falta de buenos gobiernos ha generado Estados endeudados más allá de lo que pueden y podrán asumir a largo plazo y que ha puesto en tela de juicio una sociedad del bienestar, el famoso "Welfare State", azotado por las inclemencias de los vaivenes de las bolsas, la preocupación por la seguridad internacional y un creciente desempleo coyuntural que afecta a gran parte de una población en edad de cotizar y especialmente demoledora con la juventud.

Dicho en otras palabras, la política moderna no puede, en nuestra opinión, reducirse a la lógica del poder so riesgo de una creciente crisis de legitimidad y una pérdida de sentido y de interés especialmente para los jóvenes, que son el futuro.

A este respecto, consideramos la conveniencia de resaltar dos cuestiones que subyacen en la cuestión y que plantean la necesidad de una regeneración democrática: en primer lugar hay que señalar que dicha regeneración no pasa por la sustitución de la forma de estado constitucionalizada, la democracia representativa, por la democracia directa, sino sobre todo por la mejora de la democracia representativa. En consecuencia, tales instituciones participativas no pueden quedar relegadas a una posición marginal, ni tampoco actuar como

---

<sup>107</sup> Estlund, D. (2011), *La autoridad democrática. Los fundamentos de las decisiones políticas legítimas*, Siglo Veintiuno, pp. 25-37, 69, 80-101.

<sup>108</sup> Luciani, M. y Sánchez, M.J.(2008), “Repensando el Estado democrático” en *Revista Catalana de Dret Públic* nº 37, Monográfico en Castella, J. M<sup>a</sup>. “Apertura del Parlamento a la Sociedad” en Cuadernos Giménez Abad, M. (2008), *La Democracia Representativa*. Informe: Democracia Participativa en las Instituciones Representativas, nº 5, pp. 202-213.

“contrapoder”, lo que sería más propio de determinados tipos de referéndum –no presentes en nuestro ordenamiento- como el revocatorio. En segundo lugar, conviene tener presente que la potenciación de la democracia participativa requiere abordar una serie de cuestiones de distinta naturaleza que se hallan en el núcleo mismo de la democracia representativa como la reforma electoral (circunscripciones que propicien una mayor cercanía entre representante - representado, capacidad del elector de aumentar su capacidad de elección del representado - listas desbloqueadas- y otras que inciden sobre la forma de gobierno, como la limitación de mandatos de los presidentes y alcaldes y la relación entre poderes a través de un funcionamiento real de *checks and balances* de modo que permita un mayor y mejor control del poder.

Sobre esta cuestión, y partiendo de la extrema heterogeneidad de situaciones que se dan en nuestro país y en el Derecho comparado, no se puede soslayar el hecho de que los ordenamientos jurídicos y entre ellos el español, han procedido a reconocer progresivamente en el plano legislativo, estatutario y hasta en el constitucional, derechos e instituciones participativas cada vez más ambiciosos, que vienen a romper el “autismo” de las instituciones representativas y el monopolio de los partidos<sup>109</sup>.

En este contexto existen argumentos que defienden la democracia participativa en tanto que tiene por objeto la participación de los ciudadanos en su calidad de afectados por la decisión concreta o en cuanto tales (*uti cives*), ya sea de forma individual o bien agrupados en organizaciones defensivas de intereses sociales, en alguna fase del proceso que culmina con la toma de decisión, pero en el que la decisión final corresponde a las autoridades o instituciones competentes para ello<sup>110</sup>.

De ahí que por democracia participativa podamos entender aquel sistema democrático de gobierno que, para resolver los problemas de la vida social en cada uno de sus niveles, es

---

<sup>109</sup> Castilla Andreu, J. M<sup>a</sup>. (2013), Op. Cit.

<sup>110</sup> Pizzorusso, A. (2013), “Democrazia rappresentativa e democrazia”, Castilla., J. M<sup>a</sup>. (2013), “Apertura del Parlamento a la Sociedad”, Cuadernos Giménez Abad, M. *La Democracia Representativa*. Informe: Democracia Participativa en las Instituciones Representativas, n<sup>o</sup> 5, pp. 202-213.

capaz de integrar de manera efectiva el poder institucional representativo y la mayor participación ciudadana posible<sup>111</sup>.

Esta consideración hace comprensible que la participación ciudadana adquiere aires renovados. Ello se asienta en la necesidad de que exista un poder público abierto a la influencia ciudadana, a no dar la espalda a la ciudadanía a la hora de tomar las decisiones políticas por parte de los representantes.

La idea contemporánea de participación nace ligada a la recuperación de la sociedad civil como espacio de elaboración política contra la burocracia entendida como una nueva forma de autoritarismo en un contexto de creciente estatalización de la sociedad que habría convertido a los partidos políticos en órganos semipúblicos. La participación será ideología de los movimientos sociales, que a partir de entonces, comienza a ocupar el espacio de mediación que están abandonando los partidos<sup>112</sup>.

En el Manual de la OCDE, se afirma que al descansar la democracia en el consentimiento de los ciudadanos, la información, la consulta y la participación activa de los ciudadanos en la elaboración de políticas públicas, refuerzan el proceso democrático ya que se basa en el supuesto de que la participación ciudadana activa, puede contribuir de una manera eficaz y original en la elaboración de políticas públicas, a partir del conjunto de recursos de la sociedad, para enfrentar los numerosos problemas de gobernabilidad que se plantean hoy en día<sup>113</sup>.

Y es que la idea básica de que la participación política nutre a uno de los fundamentos básicos de la vida política democrática tiene una vigencia atemporal. Ello es así por cuanto permite a los ciudadanos plantear sus demandas e intentar realizarlas a través de diversos

---

<sup>111</sup> Ganuza, E. Álvarez, C. (2003), *Ciudadanía y democracia: los presupuestos participativos*, Icaria, p.18.

<sup>112</sup> Criado de Diego, M. (2014), *Participar: la ciudadanía activa en las relaciones Estado-sociedad*, Dykinson, p.114.

<sup>113</sup> OCDE (2007), *Manual sobre Información, Consulta y Participación en la Elaboración de Políticas Públicas*. Consultado en página web: <https://www.worldcat.org/title/participacion-ciudadana-manual-de-la-ocde-sobre-la-informacion-consulta-y-partipacion-en-la-elaboracion-de-politicas-publicas/oclc/970569559>.

Último acceso: febrero 2020.



canales. De modo que, aunque el debate sobre la relación entre participación ciudadana y democracia nunca ha sido fácil, durante las últimas décadas ha vuelto a reaparecer con fuerza de la mano, sobre todo, del enfoque de la democracia participativa y la democracia deliberativa<sup>114</sup>.

Como es sabido, la democracia participativa apareció en Francia por primera vez en la protección del medioambiente, por lo que se podría llamar democracia ambiental. Pero muy rápidamente dejó de limitarse a este ámbito para convertirse en un principio de aplicación general<sup>115</sup>.

Cabe indicar que en la actualidad, la democracia participativa trae causa del desencanto de la época (década de los sesenta y setenta del S.XX), ante el estado de cosas tanto a nivel político como económico en las democracias occidentales, con la crisis del Estado del Bienestar radicado en esos países. Surgen, en consecuencia, voces solicitando más participación ciudadana en los asuntos públicos tanto desde la perspectiva de intervenir directamente en los mismos como desde el deseo de controlar en mayor medida a los representantes y cargos públicos que se encargan de ellos<sup>116</sup>.

Durante este período, se han creado movimientos y grupos sociales de muy diverso signo y orientación política que tienen en común la reivindicación de cambios en el sistema representativo tal y cómo está operando en la actualidad y una mayor apertura a la participación ciudadana en los asuntos públicos<sup>117</sup>.

En el ámbito europeo, encontramos a destacados defensores de la construcción civil-constitucional del europeísmo, que realizan una valoración a los movimientos sociales, a los

---

<sup>114</sup> Montero, J.R., Font, J. y Torcal, M. (2006), “Ciudadanos, asociaciones y activistas”, Montero, J.R., Font, J. y Torcal, M. (eds), *Ciudadanos, asociaciones y participación en España*, Centro de Investigaciones Sociológicas, p.26.

<sup>115</sup> Lebreton, G. (2013), “La démocratie participative: un bilan mitigé”, en Lebreton, G. (coord.) *La démocratie participative: enjeux et réalités. France, Brésil, Chine, Suisse, Union Européenne*, Paris, L’Harmattan, pp. 254-266.

<sup>116</sup> Ramírez Nardiz, MA. (2010), *Democracia participativa: la democracia participativa como profundización en la democracia*, Tirant Lo Blanch, p.122.

<sup>117</sup> Castilla Andreu, J. M<sup>a</sup>.(2013), “Apertura del Parlamento a la Sociedad “, Cuadernos Giménez Abad, M. *La Democracia Representativa*. Informe: Democracia Participativa en las Instituciones Representativas, nº 5.

grupos que llama “autoorganizados”, los cuales convierten en temas sociales situaciones particulares: de las mujeres, las minorías étnicas, la paz, o el medio ambiente, por citar algunos ejemplos<sup>118</sup>.

Obviamente, lo que se pretende es el fortalecimiento de la sociedad civil y del espacio público para generar entornos deliberativos, ya que no se concibe la aplicación de elementos participativos, sin una estructura social preexistente y consciente de su papel activo y fundamental en el desarrollo democrático<sup>119</sup>.

El hecho cierto es que somos protagonistas de una era cada vez más tecnológica en la que paulatinamente todos los gobiernos estarán condicionados por “imperativos tecnológicos” y por la inevitable necesidad de afrontarlos. La aplicación de las nuevas tecnologías en ámbitos gubernamentales y en las organizaciones públicas conlleva implícitamente cambios en la cultura política y administrativa, así como la necesidad de establecer cauces de participación en los que la figura de la ciudadanía cobra una especial relevancia.

Los mecanismos de la democracia participativa pueden estar orientados a dos objetivos fundamentales, a saber, o bien ser los sustitutos de la decisión de los representantes o bien para mejorar la representación. La sustitución en la práctica sólo se daría en un escenario temporal y puntual, no permanente, dada la imposibilidad material de un gobierno continuo vía decisión individual de los ciudadanos. De ahí que, hoy en día, la participación ciudadana se realice sobre todo para ayudar a mejorar la calidad de la representación, no para sustituirla. La democracia representativa debe de salvaguardarse como un punto de partida y perfeccionarse o complementarse con nuevas formas de participación<sup>120</sup>.

En consecuencia, para la participación se requiere de otros instrumentos e instituciones de carácter jurídico y político que la fomenten mediante el reconocimiento de los derechos

---

<sup>118</sup> Vergara Estévez, J. (2005), “La concepción de la democracia deliberativa de Habermas”, *Quórum Académico*, Vol 2, n° 2, pp. 72-78.

<sup>119</sup> Habermas, J. (1998), *Facticidad y Validez: sobre el derecho y el Estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso*, Trotta.

<sup>120</sup> Villoria, M. e Izquierdo, A. (2015), *Ética pública y buen gobierno: Regenerando la democracia y luchando contra la corrupción desde el servicio público*, Tecnos, p.359.

políticos integrados en el Estado como miembro de la comunidad política. En este último aspecto, un ciudadano o grupo de ciudadanos pueden constituir partidos políticos y no participar en los procesos de selección, como puede darse con el de candidato para acceder a los cargos públicos - legislativo y ejecutivo- no obstante, el derecho de acceso a los cargos públicos no está limitado bajo esta circunstancia, pues queda a la libertad del individuo elegir si desea participar y en qué medida<sup>121</sup>.

Así, hoy en día, las formas de democracia directa y participativa adquieren su pleno sentido operando desde el interior de las instituciones que encarnan la representación política, si bien cada ordenamiento constitucional atribuye un espacio mayor o menor a las primeras<sup>122</sup>.

En esta misma línea, la democracia deliberativa bebe de ese entorno social que se proyecta en la deliberación para alcanzar escenarios democráticos más completos.

La democracia deliberativa debe su nombre al significado dual del término deliberación, que significa a la vez discutir y decidir. La principal diferencia entre la democracia deliberativa y la participativa es que la primera pone más el acento en la calidad y el consenso en la toma de decisiones y menos en acercar las instituciones a los ciudadanos<sup>123</sup>. De ahí que el concepto de democracia deliberativa tiene su núcleo en la idea de hacer política implicando a cuantos están afectados por una decisión o a sus representantes<sup>124</sup>.

Así, el término democracia deliberativa designa un modelo normativo que trata de completar la noción de democracia representativa con elementos de democracia participativa o directa, en la medida en que los procedimientos colectivos de toma de decisiones políticas incluyen la participación activa de todos los potencialmente afectados por tales decisiones,

---

<sup>121</sup> Esparza Matéiz, B. (2007), "Participación política como valor y principio democrático en la Constitución de la Unión Europea y en la Constitución de España", en *La Constitución Europea. Acta del III Congreso de la Asociación de Constitucionalistas de España*, Tirant Lo Blanch.

<sup>122</sup> Luciani, M. y Sánchez, M.J. (2008), "Repensando el Estado democrático" en *Revista Catalana de Dret Públic* nº 37, Monográfico en Castella, J. M<sup>a</sup>, (2013), "Apertura del Parlamento a la Sociedad", pp. 202-213.

<sup>123</sup> Viejo, R., Martí-Costa, M. Parés, M. Resende, y P. Vilaregut, R. (2009), "La participación ciudadana en la esfera pública: enfoques teórico-normativos y modelos de democracia" en Parés, M. (coord.), *Participación y calidad democrática. Evaluando las nuevas formas de democracia participativa*, Ariel, p. 44.

<sup>124</sup> Ginsborg, P. (2010), *Así no podemos seguir: participación ciudadana y democracia parlamentaria*, (Moreno, M.P. Trad.), Los libros del Lince, p. 228.

basados, en cualquier caso, en la deliberación de los intervinientes, lo que implica la argumentación y discusión pública de las diversas propuestas<sup>125</sup>. En este modelo, las instituciones adoptan un rol marcadamente relacional, dialogando y negociando con los distintos actores<sup>126</sup>.

El método empleado es el debate en un contexto estructurado y cooperativo, basado en la adecuada información y una pluralidad de opiniones, con claros límites de tiempo para alcanzar decisiones.

Asumiendo en estos planteamientos el hecho de que la democracia no consiste sólo en votar y elegir, sino que es sobre todo “discusión pública”<sup>127</sup>. Y a ello habría que añadir que, en la medida en la que el derecho confiere forma jurídica y obligatoriedad al poder es necesario incorporar la dimensión normativa y esta no puede provenir de las élites políticas o burocráticas regidas por la lógica del poder, sino sólo de la sociedad civil. De este modo, ciertos intereses particulares pueden universalizarse y por esa vía contribuir a realizar los valores normativos de la modernidad: autogobierno, autonomía y autorrealización, los cuales están íntimamente ligados a la libertad, la paz, la disminución de las desigualdades, la ciudadanía amplia, el reconocimiento del pluralismo social y cultural y la igual dignidad de todos los hombres y sus culturas<sup>128</sup>.

Ahora bien, no se trata de inventar nada, sino de conservar los grandes logros democráticos de los Estado-nación europeos más allá de sus propios límites y encontramos que los mecanismos participativos aportan una mayor legitimación social al Parlamento, lo que sirve a la consolidación institucional frente al resurgimiento, en este momento histórico, de tendencias populistas o antiparlamentarias<sup>129</sup>. Todo ello, sin olvidar que el hecho del recuento

---

<sup>125</sup> Velasco Arroyo, J.C. (2009), “Democracia y deliberación pública”, *Confluencia XXI, Revista de Pensamiento Político*, nº 6, p.75.

<sup>126</sup> Viejo, R., Martí-Costa, M. Parés, M. Resende, P. y Vilaregut, R. (2009), “La participación ciudadana en la esfera pública: enfoques teórico-normativos y modelos de democracia” en Parés, M. (coord.), *Participación y calidad democrática. Evaluando las nuevas formas de democracia participativa*, Ariel, p. 44.

<sup>127</sup> Sartori, G. (2007), *¿Qué es la democracia?*, Santillana, pp. 373-374.

<sup>128</sup> Vergara Estévez, J. (2005), “La concepción de la democracia deliberativa de Habermas”, *Quórum Académico*, Vol 2, nº 2, pp. 72-78.

<sup>129</sup> Eriksen O.E. and Fossum, J.E. (2007), “Europe in Transformation: How to Reconstitute Democracy?”, Paper to EUSA Conference, Montreal.

de votos es una forma efectiva para tomar decisiones, pero no para testar la calidad de las preferencias<sup>130</sup>.

De lo anteriormente expuesto podemos concluir que si bien en sociedades complejas, aun los más serios esfuerzos de autogestión se frustran debido a las resistencias derivadas de la obstinación sistémica del mercado y del poder administrativo, la única forma posible de sortear dichas cuestiones es la de reinventar los mecanismos de la delegación secuestrados por la partitocracia, pisoteados por la política espectáculo, frustrados por los populismos, institucionalizando mecanismos que desbaraten en la improbabilidad aleatoria nuevos alejamientos de la libertad<sup>131</sup>. Es decir, habrá que restituir al ciudadano la soberanía y el poder, garantizándole la decisión sobre la cosa pública<sup>132</sup>.

Sobre esta cuestión y más particularmente sobre la figura de la ciudadanía, algunos autores abogan por dar mayor protagonismo al electorado, al considerar que debería tener capacidad de decisión para poder exigir responsabilidades a los gobernantes e incluso vetar aquellas decisiones procedentes de quienes temporalmente detentan el poder, pudieran poner en peligro los principios democráticos o incluso por incumplimiento de los compromisos preelectorales adquiridos, contribuyendo así a evitar la demagogia y el electoralismo<sup>133</sup>.

Así, con una mayor incidencia de las decisiones de los ciudadanos en la esfera pública se podría cohesionar de una forma más satisfactoria la necesaria democracia representativa que se emplea para el gobierno de las sociedades modernas, dando paso a un gobierno participativo que promueva el derecho de la ciudadanía a participar activamente en la formulación de políticas públicas y facilitar el camino para que las administraciones públicas se beneficien del conocimiento, ideas y experiencias de los ciudadanos. Porque, antagonismos doctrinales aparte, la combinación más o menos equilibrada de la democracia representativa

---

<sup>130</sup> Castella Andreu, J. M<sup>a</sup>. (2013), “Apertura del Parlamento a la Sociedad “ en Cuadernos Giménez Abad, M. *La Democracia Representativa*, Informe: Democracia Participativa en las Instituciones Representativas, nº 5.

<sup>131</sup> Vergara Estévez, J. (2005), “La concepción de la democracia deliberativa de Habermas”, *Quórum Académico*, Vol 2, nº 2, pp.72-78.

<sup>132</sup> Flores D’Arcais, P. (2006), *El Soberano y el Disidente. La Democracia tomada en serio*, Montesinos, Ensayo de Filosofía Política para ciudadanos exigentes, Ediciones de Intervención Cultural, pp. 55-58, 83.

<sup>133</sup> Zapater Espí, L. (2008), “Capítulo: Democracia directa: ¿necesidad o utopía? “, en Colomer Viadel, A. (Coord.), *Regenerar la política. ¡Ciudadanos sed protagonistas!*, Ugarit, pp.71-89.

junto con mecanismos que permitan la participación ciudadana directa en la dinámica política de un país es determinante hoy en día para configurar el concepto de democracia y de la percepción que se tiene de las características de la sociedad<sup>134</sup>.

En definitiva, lo ideal es un gobierno representativo que promueva la creación de nuevos espacios de encuentro para favorecer el protagonismo e implicación de los ciudadanos en los asuntos públicos<sup>135</sup>.

Dicha afirmación nos trae a la memoria el famoso discurso pronunciado en Gettysburg en 1863 por Abraham Lincoln, en la que enumera las ya clásicas tres condiciones que caracteriza la legitimidad democrática en su célebre frase: "government of the people, by the people, for the people"<sup>136</sup>.

Podemos concluir el presente epígrafe con la certeza de que para mejorar la democracia se requiere de una participación ciudadana responsable y efectiva. Las soluciones fáciles a los problemas complicados no existen, por lo que los procesos participativos serán conducentes a una mejora democrática si se parte de unas propuestas realistas en las que la responsabilidad para con los demás es una pieza clave sobre la que articular y vertebrar las sociedades. La mejora democrática vendrá de la mano de una más y mejor participación. Educar en la participación es el primer paso para mejorar la democracia. Sentirse parte de un colectivo que aspira a proyectar una mejora global es sin duda otro paso considerable. Y todo ello con la adaptación necesaria que requieren los elementos que van incorporándose a la vida de las personas, sean las nuevas tecnologías, sean los cambios sociales derivados de la globalización

---

<sup>134</sup> Ridao, J. (2014), "La institución del referéndum en España. Una revisión necesaria, en Ruiz, C. (2014), *Participación política y derechos sociales en el S. XXI*, Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y Estado Autonómico, pp. 92-93.

<sup>135</sup> Villoria, M. y Cruz, C.N. (2016), "Gobierno abierto, transparencia y rendición de cuentas: marco conceptual", en Villoria, M. (dir) y Forcadell, X. (Coord.), *Buen gobierno, transparencia e integridad institucional en el gobierno local*, Tecnos, p. 96.

<sup>136</sup> Discurso pronunciado por A. Lincoln en Gettysburg (Pensilvania) (1863), consultado en página web: <http://voicesofdemocracy.umd.edu/lincoln-gettysburg-address-speech-text/>. Último acceso: julio de 2019.

y el movimiento constante de ciudadanos. Todo ello sin olvidar que ser persona es saber convivir con los demás<sup>137</sup>.

Por tanto, hay que abogar por democratizar la democracia fomentando la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones públicas. La participación es un eje definitorio básico de la democracia, al ser un medio para transformar, redistribuir y socializar las relaciones de poder y, por tanto, superar la brecha entre quienes adoptan las decisiones y los que deben asumirlas.

El siglo XXI ha hecho surgir una ciudadanía activa e informada que pide progresar hacia mejores prácticas, por lo que la participación ciudadana en las decisiones públicas adopta una importancia que no tenía en el pasado, en la medida que se anuncia como un mecanismo para perfeccionar el sistema democrático.

Una participación ciudadana responsable en unos entornos democráticos en los que el sistema institucional crea verdaderamente en las posibilidades de progreso aparejado a un gobierno más próximo a los ciudadanos, pendiente de sus intereses de forma colectiva, auspiciaría una mejor convivencia y solución de aquellos problemas que nos competen a todos.

A fin de cuentas, una mejor democracia para alcanzar un buen gobierno democrático pasa por una mayor participación ciudadana<sup>138</sup>.

Llegados a este punto y habiendo enmarcado el concepto de democracia, a los efectos de este estudio, puesto que el concepto es muy amplio y no se aborda en su totalidad, consideramos la conveniencia de hacer mención, en términos generales, a la idea de legitimidad puesto que es un término asociado de forma esencial a la idea de democracia y porque, a nuestro entender, es un principio necesario para poder establecer las coordenadas

---

<sup>137</sup> Colomer Viadel, A. (1979), "Educar en la participación" en *Educación Ética y Cívica*, Vol 3 dedicado a 7º de E.G.B., Ed. Bruño, p.13.

<sup>138</sup> Castellanos Claramunt, J. (2020), *Participación ciudadana y buen gobierno democrático. Posibilidades y límites en la era digital*, Marcial Pons, Ed. Jurídicas y Sociales, pp. 27-40, 34-36, 135-137.

sobre las que vamos a insertar el objeto de nuestra tesis, que como ya avanzábamos, versa sobre la participación ciudadana.

Partiendo de la premisa de que la democracia postula que el poder deriva del "demos", el pueblo, y que se basa en el consenso de los ciudadanos quienes, a través de procesos electorales libres y concurrentes, legitiman invistiendo de poder a sus representantes.

El concepto de "legitimidad política" se configura como un concepto crítico en la teoría y la práctica política debido a que se sitúa en el corazón mismo del requerimiento normativo realizado por un Gobierno, un Estado, o un Poder, que debería ser obedecido o respetado de forma "voluntaria" por el conjunto de los ciudadanos. Se relaciona de este modo con otras nociones clave de la Ciencia política como "poder, autoridad, derechos, obligaciones, soberanía, "Estado, y un largo etcétera". Esta concepción de la "legitimidad", evoluciona progresivamente a través de pensadores posteriores a Weber como Lipset, Habermas o Rogowski. Hasta que los estudios de Almond y Verba, así como de Easton, a mediados de los años sesenta, suponen un giro fundamental, al analizar la legitimidad, a partir del concepto de "apoyo político", y al establecer su medición en términos tanto racionales/instrumentales, como en términos afectivos<sup>139</sup>.

En este sentido, la aproximación empírica tiene como finalidad explicar por qué o cuándo el pueblo obedece y respeta un régimen particular de gobierno. Se trata de una pregunta clásica: "*Why should the government be obeyed?*"<sup>140</sup>.

Encontramos una divergencia fundamental en la aproximación doctrinal que del concepto legitimidad, puede establecerse a partir de las visiones "normativa" y "empírica". Desde la perspectiva inicial de Weber, centrada en las "creencias", exponentes teóricos más recientes enfocan el estudio de la legitimidad a partir de las actitudes públicas de "apoyo" al sistema político y sus actores como base para el análisis y predicción de la estabilidad del régimen. En

---

<sup>139</sup> Hernández, E. (2010), "¿Es posible una democracia transnacional?", "publicado el 27 de enero en Blog "Más Europa", Premiado por la Comisión Europea como "mejor blog de actualidad europea", Página web: <https://encarnahernandez.wordpress.com/> Último acceso: julio de 2019.

<sup>140</sup> Schumpeter, J.A. (2013), *Capitalism, Socialism and Democracy*, Cambridge University Press, p.34.



este sentido, no se refiere en su definición del Estado a la cualidad abstracta de la legitimidad, sino al reclamo, la actividad de “legitimación que cultivan los gobernantes”.

Desde un punto de vista normativo, la legitimidad es entendida como cualidad o posesión del Gobierno. De esta manera, los filósofos políticos utilizan la *cualidad* de la legitimidad para identificar los estándares por los cuales un régimen o actividad política deben ser considerados como legítimos. Este enfoque busca detectar aquellas condiciones bajo las cuales la autoridad aparece legitimada, y por las cuales los ciudadanos deberían obedecer. La idea de “consentimiento” es aquí el criterio central que convierte en legítimo a un poder: en ausencia de consentimiento, no existe compulsión moral hacia la obediencia<sup>141</sup>.

El concepto de legitimación (y deslegitimación), opuesto por la visión empírica a las propiedades estáticas representadas en las nociones de “legitimidad” y “legitimado”, hace referencia a procesos activos dentro de los cuales la legitimidad es creada y mantenida, erosionada o perdida.

Una de las maneras que encontramos de legitimidad es el derecho que da la tradición a un gobernante para seguir siéndolo, en clara alusión a los monarcas europeos de siglos atrás. Sin embargo, la tradición de gobierno por una entidad nacional también es tradicional y ejercerá como tal cierta legitimidad. Es decir, la tradición en los últimos años ha sido la de tener un gobierno nacional y es posible esperar que el *momentum* de tal legitimidad siga ejerciendo fuerza.

Otra de las maneras para que un gobierno sea legítimo es que tenga efectividad en el panorama internacional y sea reconocido por éste, si sus decisiones son cumplidas dentro de su jurisdicción<sup>142</sup>. Este régimen será legítimo hasta que exista la posibilidad de que otro

---

<sup>141</sup> Hernández, E. (2010), “¿Es posible una democracia transnacional?”, “publicado el 27 de enero en Blog “Más Europa”, Premiado por la Comisión Europea como “mejor blog de actualidad europea”, Página web: <https://encarnahernandez.wordpress.com/> Último acceso: julio de 2019.

<sup>142</sup> Strange, S. (2005), “Ciudadanía y legitimidad democrática en la Unión Europea”, Apud Samaniego López, L M. Tesis doctoral: *El Estado-Nación dentro de la Unión Europea*, México, Universidad de las Américas Puebla, No publicada. Consultada en página web: [http://catarina.udlap.mx/u\\_dl\\_a/tales/documentos/lri/samaniego\\_1\\_lm/capitulo3.pdf](http://catarina.udlap.mx/u_dl_a/tales/documentos/lri/samaniego_1_lm/capitulo3.pdf). Último acceso: julio de 2019.

régimen pueda tomar su lugar, tal y como defiende Bobbio en *Democracy and Dictatorship*, cuando afirma textualmente: “*the problem of legitimacy is closely connected to political obligation because obedience is owed only to the commands of legitimate power*”<sup>143</sup>.

En cambio, de acuerdo a una perspectiva de democracia deliberativa, la legitimidad se deriva de un proceso colectivo de toma de decisiones basado en la razón e imparcialidad: “*agreed judgement about policy and laws should ideally follow from public debate and the force of the better argument - not from the intrusive outcome of non- discursive elements and forces [...] further, a legitimate decision [...] is not one that results necessarily from the will of all, but rather one that results from the deliberation of all*”<sup>144</sup>.

A partir del último tercio del siglo XX, el interés por la cuestión de la legitimidad política atrae sobremanera la atención de historiadores y científicos sociales y políticos. El desplome del Comunismo, la transición política en la Europa del Este y el desarrollo de nuevas formas de gobernanza transnacional -cuyo máximo exponente es la UE-, conllevan la necesidad de replantear las condiciones bajo las cuales los regímenes se legitiman. Surgen así distintos estudios que abarcan la cuestión de la legitimidad en el nuevo contexto, bien bajo un punto de vista normativo, bien bajo la perspectiva empírica, especialmente en el nivel de la política transnacional.

Esta renovada literatura sobre la legitimidad en relación a los nuevos procesos de la política mundial supone una manifiesta ruptura con la teoría democrática de los siglos XIX y XX, que interpreta tradicionalmente el mundo a través del Estado-nación soberano y liberal: una entidad que «se gobierna a sí misma y que decide sobre su propio futuro»<sup>145</sup>.

Sin embargo, uno de los rasgos más notables del ejercicio del poder en las postrimerías del siglo XX es precisamente la tendencia hacia el declive en la capacidad del Estado-nación de ejercer su soberanía. La emergencia de asuntos que trascienden las fronteras nacionales (la

---

<sup>143</sup> Bobbio, N. (1989), *Democracy and Dictatorship*, University of Minnesota.

<sup>144</sup> Held, D. (1995), *Democracy and the Global Order. From the Modern State to Cosmopolitan Governance*, Stanford University Press, Consultado en página web: <https://books.google.es/books?isbn=0804726876>. Último acceso: julio 2019.

<sup>145</sup> Held, D. (1995), Op. Cit.

regulación de la vida económica, el medio ambiente, la seguridad, etc.) y que son de este modo mejor manejados a nivel internacional o regional, se traduce en lo que algunos autores han denominado “cambios en la escala de la vida política” susceptibles de provocar una transformación en la democracia<sup>146</sup>.

Por citar un ejemplo significativo a este respecto y que nos permite enfatizar la importancia de lo que hoy conocemos como UE, Weidenfeld, durante la década de los ochenta y en un contexto anterior a la caída del Muro de Berlín, y la unificación, cuando aún existían dos Estados alemanes con orientaciones político-sociales contrapuestas, señalaba el riesgo de centrar la estrategia unificadora en el concepto de nación. La memoria histórica sobre los riesgos catastróficos del nacionalismo alemán gravita sobre estas reflexiones. En este sentido, la RFA se plantea el difícil problema de, por una parte, tener un acceso específico a la cuestión nacional, de tener que soportar una lucha de interpretación del concepto de la nación y, por otra, como sociedad industrial moderna y compleja, sentir la necesidad y la importancia especial de la identificación colectiva de los ciudadanos.

Para alcanzar esa identidad necesaria y superar los viejos demonios del nacionalismo, Weidenfeld apuesta por la idea de una Europa unida, en la que los alemanes puedan sentirse identificados y copartícipes<sup>147</sup>.

Para algunos sectores de opinión pública, los procesos de toma de decisiones avanzan sin la necesaria referencia a la legitimidad de origen. La ausencia de una identidad colectiva, de un demos europeo, integran buena parte del cuestionamiento de la democracia en la UE. Ahora bien, conviene recordar que en el ámbito institucional de la UE los valores son comunes, forjados a través de su historia y su evolución, bajo cuyo encuadre se respetan los derechos y libertades y en los que los derechos son límites al poder tanto de las instituciones

---

<sup>146</sup> Hernández, E. (2010), “¿Es posible una democracia transnacional?”, publicado el 27 de enero en Blog “Más Europa”, Premiado por la Comisión Europea como “mejor blog de actualidad europea”, Página web: <https://encarnahernandez.wordpress.com/> Último acceso: julio de 2019.

<sup>147</sup> Citado en Colomer Viadel, A. (1997), (Coord.), *Alemania unificada. Sistema Político-Constitucional*. Ed. Alfons El Magnánim, IVEI, pp.18-19.

públicas como a las acciones de los particulares. La institucionalización de los derechos supone, sin duda, un crecimiento de la legitimidad democrática de la UE<sup>148</sup>.

Con respecto a la cuestión de la legitimidad democrática de las Instituciones y decisiones comunitarias, la soberanía permanece invariablemente unida a la legitimidad<sup>149</sup>. En referencia a la soberanía, subrayamos la idea de que la democracia o régimen popular, es aquel en el cual “todo el pueblo o una mayoría reunida en Asamblea tiene el poder soberano”, al que además le añade el atributo de la “invisibilidad”<sup>150</sup>.

La Teoría pactista o contractualista nace ya con Hobbes y Locke y se basan en la idea de un pacto entre los súbditos y el príncipe, precisamente para que se supere la situación de desorden, de lucha de todos contra todos, mediante el cual el príncipe debe garantizar la seguridad jurídica, el orden público y a cambio recibir el acatamiento y la obediencia<sup>151</sup>. Pero será a partir de Rousseau y su Contrato Social cuando se identifique la soberanía con la soberanía popular<sup>152</sup>. La soberanía tiene, por tanto, dos manifestaciones: una interna, es decir la capacidad de cada pueblo de organizarse políticamente sin injerencias exteriores y otra externa, en tanto en cuanto existe la posibilidad de que un Estado organizado puede iniciar y mantener relaciones diplomáticas y de todo orden con otros Estados y sujetos internacionales, así como la de participar en procesos de creación y aplicación de normas internacionales<sup>153</sup>.

Abundando en esa línea, en el caso de la UE existe una ausencia de un principio político constitucional rector de la estructura organizativa y de los procedimientos de creación del

---

<sup>148</sup> Carrillo M. y López, H. (2006), “La Constitución Europea”, *Acta del III Congreso de la Asociación de Constitucionalistas de España*, Tirant Lo Blanch.

<sup>149</sup> Madariaga, J. (2005), “La legitimidad democrática de la UE y de la Legitimación democrática de sus decisiones: una reflexión sobre el proyecto de Constitución Europea”, UNED, *Teoría y Realidad Constitucional*, nº 15, pp. 201-234. Consultado en página web: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/1199449.pdf> Último acceso: julio de 2019.

<sup>150</sup> Estlund, D. (2011), La autoridad democrática. Los fundamentos de las decisiones políticas legítimas, Siglo Veintiuno, pp. 25-37, 69, 80-101.

<sup>151</sup> Colomer Viadel, A. (2006), *Constitución, Estado y Democracia en el Siglo XXI*. Ed. de la UPV, pp. 43-45.

<sup>152</sup> Rousseau, J.J. (1993), *Du contrat Social*, Gallimard.

<sup>153</sup> Bobbio, N. (1981), *Della struttura alla funzione*, Di Comunità, pp.153-154.

Derecho en la UE y es a la que se suele hacer referencia, de una manera incorrecta, con la expresión “*déficit democrático*”<sup>154</sup>.

Si consideramos que en la UE conviven tres ejes principales de democracia multinivel, por un lado, el nivel intergubernamental en el que se combina la delegación a la UE y la democracia representativa, en segundo lugar, la posición supranacional, más en el ámbito del Estado federal, y por último la faceta post-nacional que algunos autores visualizan como una opción más cosmopolita<sup>155</sup>.

Vemos, consecuentemente a estos planteamientos, que la idea de democracia como un sistema de autogobierno por parte de sus ciudadanos, es más un ideal que una realidad.

Si existiese un modelo europeo de integración «constitucional» tal modelo podría tener una doble virtualidad, por una parte serviría para el continente pero además podría ser el punto de partida de una organización jurídico-política global pero, encontramos que en el seno de la UE hay muchas concepciones sobre las reglas democráticas que no han conseguido homogeneizarse y que estudiaremos en el presente trabajo, para poder conocer de qué manera las principales instituciones de la UE gobiernan a la ciudadanía europea.

Ciertamente, la innovación tecnológica y la mayor accesibilidad a la información han facilitado la comunicación y los canales de transmisión de la misma. Ahora bien, este fenómeno novedoso requiere de un sustrato normativo, un marco jurídico que, a nuestro modo de ver, la UE deberá enfocarse, incentivando así un nuevo modelo que implique una mayor participación ciudadana y que por lo tanto se retroalimentará en la consecución de una mayor legitimidad democrática.

Una participación ciudadana que, a modo de la poli ateniense, permita tomar parte a la ciudadanía en las decisiones políticas, asumiendo responsabilidades públicas,

---

<sup>154</sup> Madariaga, J. (2005), Op. Cit.

<sup>155</sup> Eriksen O. .E. and Fossum, J.E. (2000), “Europe in Transformation. How to Reconstitute Democracy?”, Paper to EUSA Conference, Montreal, pp.1-48

compatibilizándolo con el respeto de la legitimidad democrática de los órganos de poder alcanzados en las urnas, con la participación democrática de quienes representan a diversos colectivos sociales y que pretenden formar parte activa de la vida en común.

Analizados, recogidos, explicados, relacionados y comparados los distintos argumentos y términos que sobre democracia, representación y legitimidad hemos estudiado para la elaboración de nuestra tesis, articulamos a lo largo de los posteriores capítulos del presente trabajo, y de acuerdo a estos ejes y sus condicionantes históricos y políticos, la conclusión de que la UE encuentra entre sus pilares esenciales la democracia y que a través de sus políticas y estrategias, sigue en busca de fórmulas que permitan el encaje histórico, político, social y jurídico de la UE con su ciudadanía.

## CAPÍTULO 2.

### La dimensión democrática de la Unión Europea

Una vez analizadas en el capítulo anterior las nociones conceptuales de la democracia, circunscritas al ámbito de nuestro estudio dada la amplitud del objeto, pasamos a continuación a estudiar la dimensión democrática de la Unión Europea. A lo largo del presente capítulo enmarcaremos nuestro tema de estudio sobre la dimensión democrática de la UE apoyándonos en diferentes autores y teorías, que reflexionan en torno a los fundamentos estructurales en los que se sustentan los principios democráticos y su regulación en las instituciones de la UE. En este sentido, analizaremos las formulaciones doctrinales de las teorías de las primacías para explicar la complejidad interna y las diferencias entre la Comunidad Europea al principio y de la Unión Europea actual.

A nuestro entender, es el carácter democrático y participativo de las instituciones la que permite una mayor conexión con los ciudadanos. En esta línea, el debate sobre el futuro de Europa ayuda a consolidar una arena pública común y puede conseguir dar un paso más en la integración mediante una labor en la que se conjugan actores y temas, al tiempo que se formula un modelo europeo de debate<sup>1</sup>.

Por ello, y antes de profundizar a lo largo del Capítulo tres en la participación ciudadana en las instituciones de la UE, conoceremos en este Capítulo el marco histórico en el que se inserta la democracia y los hitos históricos en la formación de la democracia en la UE, siendo sin lugar a dudas el principal y más característico el derecho de sufragio al Parlamento Europeo.

Abordamos a continuación la regulación de la democracia en las Instituciones de la UE, que como es natural, ha ido evolucionando, a lo largo de los sucesivos Tratados de la UE, para seguidamente estudiar cuál es su estructura y articulación jurídica en el seno de las

---

<sup>1</sup> Del RíoVillar, S.(2008), *Ciudadanía activa en Europa: Proceso participativo y nuevos espacios para la comunicación*, Difusión Jurídica y Temas de Actualidad, p.489.

instituciones de la UE, especialmente haremos referencia a los Tratados de Maastricht y de Lisboa, ya que en ellos la figura del ciudadano empieza a cobrar una mayor relevancia.

Todo ello, nos permitirá engarzarlo con el objeto central de nuestra tesis que versa sobre la participación y que consideramos como un elemento clave en la renovación democrática de la UE en tanto que una Europa participativa es la vía para involucrar a la ciudadanía en el proyecto y en la promoción de un sentimiento europeo común. En esta línea, analizaremos, avanzando en nuestro trabajo, la figura del ciudadano, con la finalidad de comprender, desde sus orígenes, cómo ha sido considerada y de qué manera ha ido adquiriendo mayor protagonismo a lo largo de la historia de la UE.

## **2.1. Hitos históricos en la formación de la democracia en la UE**

Para llegar a conocer la estructura democrática de las instituciones europeas es necesario recordar cuáles son los orígenes de la UE y en qué medida han contribuido a la formación de la democracia. A tal efecto, vamos a señalar los hitos históricos más importantes.

Tras la II Guerra Mundial, se planteaba la necesidad de dar respuestas a unas necesidades históricas, sociales, económicas y demográficas determinadas. En este entorno concreto post bélico, Zweig nos aproxima la idea de que el sufrimiento más profundo había generado una comunidad mística y de todos los pueblos, de la que surgió el deseo incontenible de una comunión fraterna superior a la de los regimientos, ejércitos y naciones. Por primera vez brillaba en el horizonte la esplendorosa imagen de los Estados Unidos de Europa, soñada desde hacía cien años<sup>2</sup>.

La creación de la entonces conocida como Comunidad y actualmente UE supuso, para la mayoría de los ciudadanos europeos, la creencia de que Europa era una esperanza que

---

<sup>2</sup> Zweig, S. (2004), *El legado de Europa*, Acantilado, Quaderns Crema, pp. 285.



garantizaría la paz, la estabilidad y la prosperidad, así como la certeza y el profundo convencimiento de que los errores cometidos no volverían a repetirse<sup>3</sup>.

Los fundadores de la actual UE, inspirados por Monnet, decidieron restablecer las relaciones entre unos Estados que tradicionalmente eran rivales, sobre la base de la igualdad de derechos y de la búsqueda del interés común inventando un principio revolucionario, con un elevado alcance moral y espiritual: el método comunitario, a través del cual, se introduce en las relaciones internacionales la virtud democrática que hace posible sustituir lo arbitrario por el arbitraje y la aplicación de la fuerza por el derecho<sup>4</sup>.

Con la firma del Tratado Constitutivo del Carbón y del Acero, de la Comunidad Europea en 1951, se establecieron las bases de la integración europea, con especial mención a los valores esenciales compartidos: la libertad, la democracia y el respeto a los derechos. La UE encarnaba así, la idea de la existencia intangible de una cultura europea natural forjada en torno a una herencia humanista que ya el Abbé de Saint Pierre, en su proyecto de paz perpetua, defendía como una sociedad real que tiene su religión, sus costumbres, sus hábitos y sus leyes de los que ninguno de los pueblos que la componen puede alejarse sin causar problemas inmediatamente<sup>5</sup>.

El proceso de integración iniciado con el Tratado de Roma en 1957 supuso que los pueblos libres de Europa se unieran para defender un modelo de democracia avanzada, en la que se daba cabida a una mayor libertad de intercambio de bienes, como la piedra angular de una unidad política fuerte y estable, no ajena a un sentimiento de solidaridad extensible a lo universal pero ya al menos alcanzable en lo particular<sup>6</sup>.

---

<sup>3</sup> Discurso de aceptación del Premio Nóbel de la Paz concedido a la Unión Europea, por Herman Van Rompuy. Presidente del Consejo Europeo (2012), Consultado en la página web: [http://europa.eu/about-eu/basic-information/eu-nobel/pdf/npp2013\\_es.pdf](http://europa.eu/about-eu/basic-information/eu-nobel/pdf/npp2013_es.pdf). Último acceso: julio 2019.

<sup>4</sup> Discurso de Wilfried Martens, Op.Cit.

<sup>5</sup> Martiniello, M. (2001), *Integración y Construcción Europea: Hacia una ciudadanía multicultural de la Unión Europea*, Fundación Ortega y Gasset y Fundación La Caixa, pp. 233-240.

<sup>6</sup> Garrigues Walker, A. (1985), *La vuelta a Europa*. (Reflexiones sobre la integración política y económica de España en las Comunidades.), Publicaciones Universitarias de Barcelona, p. 33.

El resultado, de todos conocido, fue una UE bricolaje de alianzas, herencias, anexiones y guerras, considerado como un complejo (*complexus: aquello que se teje conjuntamente*) que reúne, sin confundir, sus mayores diversidades y asocia sus contrarios de manera inseparable. Las interacciones entre pueblos, culturas, clases y Estados formaron la trama de una unidad que en sí misma es plural y contradictoria<sup>7</sup>.

La UE es una unión de Estados y de ciudadanos de los que deriva su legitimidad. El objeto de dicha integración exige de un amplio consenso social y de una maduración de la conciencia de los ciudadanos europeos que la diferencian claramente de la integración económica, donde los efectos positivos o negativos son mucho más inmediatos y visibles<sup>8</sup>. Y la UE en su peculiar forma de organización y estructura, responde claramente a ese proceso de consenso requerido en el que los Estados miembros (en adelante EE.MM) ceden parte de su soberanía para que una entidad supranacional tome decisiones ampliamente aceptadas por todos, cuyo papel fundamental viene en gran medida determinado por el arte de hacer política, entendiendo en este sentido la política como una búsqueda de acuerdos, de consenso con los demás, una coordinación de actuaciones, una organización entre muchos de lo que afecta a muchos<sup>9</sup>.

La singularidad de esta unión de Estados frente a otras ya existentes, estriba fundamentalmente, en que escapa de los modelos conceptuales tradicionales de explicación del poder y que dirime pacíficamente sus diferencias en el seno de las Instituciones Europeas. Una UE, cuya alma está de hecho, imbuida de principios humanistas (en especial el derecho a la dignidad humana), siendo estos principios considerados como el fundamento y el motor de la democracia<sup>10</sup>.

---

<sup>7</sup> Morin, E. (2009), *Pensar Europa. La Metamorfosis de Europa*, Gedisa, Serie Cla-de-ma, pp. 23- 51.

<sup>8</sup> Fernández, D. (1999), *Historia y Economía de la Unión Europea*, Centro de Estudios Ramón Areces, pp. 35, 25-127.

<sup>9</sup> Savater, F. (2012), *Política para Amador*, Ariel, pp.11-12.

<sup>10</sup> Aldecoa Luzárraga, F. (2014), “Una Europa más democrática”, Consultado en El País Digital: [http://elpais.com/elpais/2014/02/13/opinion/1392316392\\_413715.html](http://elpais.com/elpais/2014/02/13/opinion/1392316392_413715.html), Último acceso: julio 2019.

Desde entonces y hasta nuestros días, el proyecto europeo sigue siendo una realidad y aunque lejos queda en el tiempo, aunque no en su vigencia, recordamos la famosa Declaración Shuman, del 9 de mayo de 1950 cuando proclamaba<sup>11</sup>:

“Señores, no es cuestión de vanas palabras, sino de un acto, atrevido y constructivo [...] Europa nace de esto, una economía sólidamente unida y fuertemente estructurada [...] Europa no se hará de golpe, ni en una obra de conjunto, se hará por medio de realizaciones concretas, que creen, en primer lugar, una solidaridad de hecho”.

Actualmente el fenómeno de la UE se enfrenta a obstáculos y límites notables ya que aún no ha encontrado una conformación definitiva. Se trata de un proceso que está aún por hacer, que ha partido de exigencias de orden económico para resolver algunos aspectos de la economía de los países adheridos a la denominada por entonces Comunidad, y proyectado después hacia una política general común<sup>12</sup>.

Vemos, pues, que desde el año 1951, con la firma del Tratado Constitutivo del Carbón y del Acero, los valores sobre los que se fundamentaría la actual UE se asentaban, principalmente en la libertad, la democracia y el respeto a los derechos de los EE.MM integrantes. Con el Tratado de Roma se potenciaba el modelo de democracia avanzada como eje vertebrador en torno al cual se crearía una agrupación de Estados fuerte y estable en el tiempo.

El desafío ante el que se encuentra la UE, en la actualidad, requiere de una estrategia de adaptación ante escenarios complejos y difíciles que supongan, entre otras cuestiones, la de ajustar su comportamiento (objetivos, instrumentos, normas) al nuevo contexto, llegando a acuerdos con actores o aceptando ideas dominantes en la nueva estructura.

---

<sup>11</sup> Declaración Shuman (1950), Consultada en la página web: <http://www.Mailxmail.com/cursohistoria-union-europea/declaracion-schuman-tratado-roma.1950-1957>, Último acceso: julio 2019.

<sup>12</sup> Rosano, C. (2007), “Las perspectivas de la Constitución europea: impulsos tras el semestre alemán de presidencia de la Unión”, Seminario Internacional *Hacia el Tratado de Lisboa: las perspectivas de la Constitución Europea*, Universidad de la Sapienza de Roma.

## 2.2. Precisiones conceptuales

Introducimos, a continuación, una precisión conceptual con respecto al concepto de soberanía con la intención de clarificar el término al cual vamos a hacer referencia a lo largo del presente trabajo. En este sentido, conviene recordar que la aparición del Estado federal en Europa supuso la necesaria reformulación del concepto de soberanía y aun del Estado, para hacer posible que dos Estados coexistieran en el mismo territorio. El proceso de integración política que representa la UE va a obligar a reformular entre otros, y de nuevo, el concepto de soberanía, para permitir la coexistencia de comunidades políticas que comparten el poder y que se sitúan de hecho en una situación de “soberanía compartida” lo que es una contradicción lógica en la concepción al uso del término “soberanía”<sup>13</sup>.

La soberanía tiene por tanto dos manifestaciones: una interna, es decir la capacidad de cada pueblo de organizarse políticamente sin injerencias exteriores y otra externa, en tanto que existe la posibilidad de un Estado organizado puede iniciar y mantener relaciones diplomáticas y de todo orden con otros Estados y sujetos internacionales, así como la de participar en procesos de creación y aplicación de normas internacionales<sup>14</sup>.

Ahora bien, todos los instrumentos jurídicos internacionales que pueden obligar a los Estados tienen una característica común que es la que supone que cada Estado soberano tiene la libertad de asumir el cumplimiento de una normativa concreta: un tratado, una convención, una resolución, etc. Como explicábamos anteriormente, la atribución del ejercicio de competencias a la Unión es una decisión revocable por parte de los EEMM, y la legitimación democrática de las decisiones de la Unión descansa positivamente en el Parlamento europeo y negativamente, en los parlamentos nacionales de los EE.MM. Es por este motivo por el cual

---

<sup>13</sup>Aldecoa Luzárraga, F. (2014), “Una Europa más democrática”, Consultado en El País Digital: [http://elpais.com/elpais/2014/02/13/opinion/1392316392\\_413715.html](http://elpais.com/elpais/2014/02/13/opinion/1392316392_413715.html) Último acceso: julio 2019.

<sup>14</sup> Astola Madariaga, J. (2005), “La legitimidad democrática de la UE y de la Legitimación democrática de sus decisiones: una reflexión sobre el proyecto de Constitución Europea”, UNED, *Teoría y Realidad Constitucional*, nº 15, pp. 201-234, Consultado en página web: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/1199449.pdf> Último acceso: julio de 2019.

la identidad política ya no se satisface con la consecuencia de una comunidad cultural sino que necesita unas exigencias éticas más elevadas, un “patriotismo constitucional”, que otorguen un valor a la democracia y al Estado de derecho<sup>15</sup>.

Si tomamos como referencia el sentido que actualmente tiene el concepto de soberanía encontramos que la mera proclamación de un titular de la soberanía, a quien no corresponde el ejercicio inmediato del poder político, tiene un significado muy diferente en tanto que se limita a establecer cuál es la fuente última de legitimidad dentro de un Estado. En este sentido, la voluntad de los Estados está legitimada democráticamente por cada pueblo europeo y por ende la UE recibe de manera mediata su legitimación de la misma fuente. No hay pues una legitimación democrática directa de la UE, ni puede haberla si no constituimos un Estado. Aunque no es menos cierto que si son los pueblos de los Estados quienes sustentan a la Unión a través de los Parlamentos nacionales, el principio democrático impone límites a la expansión de funciones y competencias europeas.

Sin duda, la búsqueda de la legitimidad democrática de las instituciones, basada en la representatividad, así como la legitimidad de las decisiones comunitarias, son consideradas como elementos que son inherentes a la soberanía<sup>16</sup>, que a una escala tan amplia como la actual UE aún formada por 27 EE.MM, requiere de mecanismos complejos, aunque no imposibles, de control democrático en las múltiples etapas del entramado político desde las más cercanas al ciudadano hasta las más alejadas. Tema este que analizaremos en profundidad en el próximo capítulo<sup>17</sup>.

Cuando los Estados constitucionales europeos deciden crear la UE, le atribuyen una serie de competencias para que se gestionen en común pero la ausencia de un pueblo europeo, del que emanen los poderes de la Unión y las limitaciones de la ciudadanía obligan a salvar la

---

<sup>15</sup> Weiler, H. J. (1996), «Democracia en la UE, tres propuestas osadas», en la página web del Diario El País. com: [http://elpais.com/diario/1996/12/18/opinion/850863607\\_850215.html](http://elpais.com/diario/1996/12/18/opinion/850863607_850215.html).

<sup>16</sup> Santamaría Ossorio, J. (1996), “El debate sobre las listas electorales” en Porras Nadales, A.J. VV.AA. *El Debate sobre la crisis de la representación política*, Tecnos.

<sup>17</sup> Astola Madariaga, J. (2005), “La legitimidad democrática de la UE y de la Legitimación democrática de sus decisiones: una reflexión sobre el proyecto de Constitución Europea”, UNED, *Teoría y Realidad Constitucional*, nº 15, pp 201-234, Consultado en página web: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/1199449.pdf> Último acceso: julio de 2019.

legitimidad democrática de la Comunidad acudiendo, paradójicamente a un discurso por fuerza, estatalista<sup>18</sup>.

La estructura actual de la UE es por tanto una consecuencia ineludible. Así, las limitaciones impuestas son las de preservar la soberanía del Estado y la naturaleza democrática de los países miembros. Estos frenos son, al menos formalmente, infranqueables, ya que no se pueden remover ni tan siquiera mediante la reforma de las Constituciones de los EE.MM.

En algunas ocasiones este tipo de límite aparece recogido expresamente en las normas constitucionales. Este es, por ejemplo, el caso de la Ley Fundamental de Bonn, en cuyo texto se recuerda que también valen para la construcción de la UE la afirmación de que todo el poder emana del pueblo, quien lo ejerce directamente en las elecciones y votaciones o a través de los órganos del Estado (art. 20.2)<sup>19</sup>.

A este respecto es interesante recordar la controversia suscitada en Alemania, en torno al hecho de saber si la UE defendería los derechos fundamentales de los ciudadanos alemanes, los límites de cesión de poderes del gobierno alemán y cómo asegurar que no disminuyera la influencia democrática de los ciudadanos de Alemania en la UE. El Tribunal Constitucional de Alemania declaró en la Sentencia sobre la ratificación del Tratado de Maastricht de 12 de octubre de 1993, que los pueblos de los países miembros deben de tener una influencia asegurada dentro de la política de la UE, ya sea través de sus parlamentos nacionales o incrementando la influencia real del Parlamento Europeo. Así, el Tribunal Constitucional alemán señaló que el principio democrático debe quedar asegurado en la Unión y que la legitimación democrática de sus decisiones incumbe, en principio, a los pueblos de los Estados a través de sus Parlamentos nacionales, ya que la legitimación democrática que puede dar el Parlamento Europeo es únicamente, complementaria, de apoyo.

---

<sup>18</sup> Biglino Campos, P. (2005), *Ciudadanía nacional, ciudadanía europea. Constitución y Democracia: 25 años de Constitución democrática en España* (Actas del Congreso celebrado en Bilbao los días 19 a 21 de noviembre de 2003), Coord. García Herrera, M.A. Vol 2, p.7.

<sup>19</sup> Ley Fundamental de Bonn. El Art. 23.1 recuerda que también valen para la construcción de la UE las cláusulas de intangibilidad que recoge el artículo 79.3. Entre éstas figura la afirmación de que todo el poder emana del pueblo, quien lo ejerce directamente en las elecciones y votaciones o a través de los órganos del Estado (art.20.2).

Es decir, el principio democrático exige de esta manera, que sea la Dieta Federal, representante de todos los ciudadanos alemanes, el órgano que manifieste la soberanía del pueblo a través de sus decisiones. La articulación de este principio se verifica de dos formas distintas. Impone, en primer lugar, que tanto la adhesión, como la modificación o ampliación de la Comunidad se realice mediante una ley. Supone, en segundo lugar, que la Asamblea colabore en la política europea mediante la acción de control. Al hacer efectiva la responsabilidad parlamentaria del ejecutivo, la Asamblea "da lugar a un debate de la opinión pública y de los partidos políticos acerca de la política europea del Gobierno federal, convirtiéndose pues, en un factor para la decisión electoral de los ciudadanos".

Los planteamientos del Tribunal Constitucional, *Bundesverfassungsgericht*, (en adelante BVG), como todos los planteamientos constitucionalistas sobre la Unión, tuvieron grandes críticas en su momento, aunque más tarde, tuvieron eco en el proyecto de Constitución y, específicamente el anexo II (Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad<sup>20</sup>).

La Sentencia del BVG a la que *se* hace referencia, parte de la consideración de que Alemania es uno de los "señores de *los* tratados" y deseaba conservar "la cualidad de Estado soberano por derecho propio".

El traspaso de competencias a la Comunidad, según el Tribunal Federal, no ha supuesto una vulneración del derecho de participación política que el art. 38 de la Constitución alemana atribuye a los ciudadanos, ni una alteración del principio democrático consagrado en el art. 20.1 y 2 de dicha norma, tal y como alegaban los recurrentes<sup>21</sup>.

El argumento sobre los límites a la integración comunitaria, ha permitido al *Bundesverfassungsgericht*, salvar, en la Sentencia de 12 de octubre de 1993, la

---

<sup>20</sup> Tostein, S. (1994), "La sentencia del Tribunal Constitucional alemán sobre el Tratado de Maastricht", consultado en página web: <http://albergueweb1.uva.es/javiermatia/derecho-comunitario-materiales/>, Último acceso: julio de 2019.

<sup>21</sup> Biglino Campos, P. (2005), *Ciudadanía nacional, ciudadanía europea. Constitución y Democracia: 25 años de Constitución democrática en España* (Actas del Congreso celebrado en Bilbao los días 19 a 21 de noviembre de 2003), Coord. García Herrera, M.A. Vol 2, pp. 7,65-74.

constitucionalidad de las Leyes dictadas en la República Federal Alemana para ratificar el Tratado de la Unión Europea y modificar la Ley Fundamental<sup>22</sup>.

Así, vemos que a la soberanía originaria de los Estados en la UE, como ya lo avanzaba Monnet, se deteriora cuando la fijamos en las formas antiguas<sup>23</sup>. Y postulaba que era necesario transferirla a medida que los entornos de la acción se desarrollan en un espacio mayor donde se fusiona con otras soberanías llamadas a la misma evolución<sup>24</sup>. En este sentido, a la actual estructura de la UE se ha añadido un espacio de soberanía compartida de poderes que ejercen las instituciones comunitarias con independencia de los Estados (Parlamento, Comisión, Tribunal de Justicia) o mediante la mancomunidad forzosa de los mismos (Consejo), y esto es lo decisivo y más característico en el proceso de integración europea: el surgimiento de un espacio de poder yuxtapuesto a los Estados, ejercido mediante instituciones propias y diferenciadas de los mismos y que permite hablar al menos, de una soberanía compartida aunque la decisión final de pertenecer a la Unión y de implicarse en el proceso de integración corresponde a los Estados<sup>25</sup>.

A pesar de los debates y de los múltiples puntos de vista que se mantienen en torno a este tema, existe un cierto acuerdo a la hora de rechazar que la UE pueda considerarse un Estado ya que carece de alguno de los elementos inherentes que caracterizan a este tipo de organización política<sup>26</sup>. Más en concreto, no es posible hablar de un pueblo europeo puesto que los habitantes de la Unión no están unidos por las notas de unidad y permanencia que

---

<sup>22</sup> Tostein, S.(1994), “La sentencia del Tribunal Constitucional alemán sobre el Tratado de Maastricht”, consultado en página web:

<http://albergueweb1.uva.es/javiermatia/derecho-comunitario-materiales/>, Último acceso: julio de 2019.

<sup>23</sup> Aldecoa Luzárraga, F.(2014), “Una Europa más democrática”, Consultado en El País Digital: [http://elpais.com/elpais/2014/02/13/opinion/1392316392\\_413715.html](http://elpais.com/elpais/2014/02/13/opinion/1392316392_413715.html), Último acceso: julio de 2019.

<sup>24</sup> Discurso Martens, W. (1998), en el acto de entrega del ‘Premio Europeo Carlos V Yuste (Cáceres), 25 de junio en Fundación Academia Europea de Yuste, Consultado en la página web: [www.fundacionyuste.org/project/premiado-5/](http://www.fundacionyuste.org/project/premiado-5/), Último acceso: julio de 2019.

<sup>25</sup> Alberti Rovira, E. (Dir) y Roig Morales, E. (Coord.), (2004), *El Proyecto de nueva constitución europea. Balance de los Trabajos de la Convención sobre el futuro de Europa*, Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autònoms i Locals, Generalitat de Catalunya, Institut d'Estudis Autònoms, Tirant Lo Blanch, Monografias 3 i 4, pp. 41-47.

<sup>26</sup> Weiler, H. J. (1996), «Democracia en la UE, tres propuestas osadas», en la página web del Diario El País. com: [http://elpais.com/diario/1996/12/18/opinion/850863607\\_850215.html](http://elpais.com/diario/1996/12/18/opinion/850863607_850215.html) (publicado el 18 de diciembre de 1996), Último acceso: julio de 2019.



diferencian al pueblo de la mera población. No existe, al menos todavía, un sólo pueblo europeo, sino que existen tantos pueblos como Estados<sup>27</sup>.

Y por otra parte, aunque la UE es algo más que una mera confederación de Estados no alcanza a tener naturaleza estatal. Aunque tiene poder, su territorio es el territorio de los EE.MM. Ante esta circunstancia no parece ocioso preguntarse acerca del tipo de ciudadanía que puede reconocer una entidad que no es un Estado. Lograr una identidad dentro de la UE, como la identidad nacional de los EE.MM., es una causa perdida. Sin embargo, lo que sí se puede lograr es un sistema político estable sin compartir una identidad apasionada o un destino comunitario<sup>28</sup>.

A menudo los críticos de la representatividad democrática de las instituciones europeas inciden en el concepto de «demos», es decir, sobre la falta de un pueblo europeo entendido de forma unitaria<sup>29</sup>. Esto en tanto en cuanto los tratados se refieren a los pueblos concretos de los Estados de la Unión. Ya que la legitimidad democrática de la Unión arranca todavía de los pueblos de los Estados y se articula a través de los Parlamentos nacionales<sup>30</sup>.

Para superar los obstáculos que se han ido alzando frente a una mayor integración a nivel político se pensó que podría ser útil y determinante la aprobación de una auténtica Constitución formal basada en el modelo de las constituciones estatales tradicionales al considerar que para tener un *demos* europeo, es necesaria primero la Constitución formal y no primero el *demos* y después la Constitución<sup>31</sup>.

---

<sup>27</sup> García Sáez, J.A. (2009), “Las aspiraciones cosmopolitas de la ciudadanía europea a la luz del Tratado de Lisboa” en Cuadernos Electrónicos de Filosofía del Derecho, n° 19, Consultado en página web: <http://journaldatabase.info/journal/issn1138-9877>, Último acceso: julio de 2019.

<sup>28</sup> Samaniego López, L. M. (2005), Tesis doctoral: *El Estado-Nación dentro de la Unión Europea*, México, Universidad de las Américas Puebla, No publicada, Consultada en página web: [http://catarina.udlap.mx/u\\_dl\\_a/tales/documentos/lri/samaniego\\_1\\_lm/capitulo3.pdf](http://catarina.udlap.mx/u_dl_a/tales/documentos/lri/samaniego_1_lm/capitulo3.pdf), Último acceso: julio de 2019.

<sup>29</sup> Rosano, C. (2007), “Las perspectivas de la Constitución europea: impulsos tras el semestre alemán de presidencia de la Unión”, Seminario Internacional *Hacia el Tratado de Lisboa: las perspectivas de la Constitución Europea*, Universidad de la Sapienza de Roma.

<sup>30</sup> Porras Nadales, A. J. (1996), *El Debate sobre la crisis de la representación política*, Colección de CC. Sociales, Serie de CC. Política, Tecnos, S.A, p. 116.

<sup>31</sup> Rosano, C. (2007), “Las perspectivas de la Constitución europea: impulsos tras el semestre alemán de presidencia de la Unión”, Seminario Internacional *Hacia el Tratado de Lisboa: las perspectivas de la Constitución Europea*, Universidad de la Sapienza de Roma.

### 2.3. La articulación jurídica de la democracia en la Unión Europea

Abordamos, a continuación, la regulación de la democracia en las Instituciones de la UE, que como es natural, ha ido evolucionando, a lo largo de los sucesivos Tratados de la UE.

En principio la Unión ha sido creada por los Estados, o más exactamente por el acuerdo de los gobiernos centrales de los Estados, acuerdo que ha sido ratificado en cada país según su propio sistema constitucional interno. La legitimidad democrática de la Unión europea descansa, así, en la legitimidad democrática que tiene cada EE.MM, por lo tanto, no es algo diferente al Estado sino una prolongación nueva, *sui generis*, del mismo, en el que la fuente de legitimidad es cada pueblo europeo dotado de una Constitución<sup>32</sup>.

Desde este punto de vista, en la Unión los espacios soberanos de los EEMM y los ámbitos competenciales de la Unión se coordinan entre sí y la decisión de cada Estado de ser parte de la Unión estructura su soberanía de una manera nueva. Precisamente por eso, la Unión no puede contravenir los principios constitucionales sobre los que descansa y, sólo puede aceptarse una Unión europea que respete los principios del Estado social y democrático de Derecho.

Así, encontramos que el Tratado de la Unión Europea (TFUE), en su calidad de norma fundamental articula un pacto político - social entre pueblos y Estados, y expresa los valores que nos unen, tal y como se establece en su artículo 2: "La Unión se fundamenta en los valores de respeto de la dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, Estado de Derecho

---

<sup>32</sup> Astola Madariaga, J. (2005), "La legitimidad democrática de la UE y de la Legitimación democrática de sus decisiones: una reflexión sobre el proyecto de Constitución Europea", en *Teoría y Realidad Constitucional*, UNED.

y respeto de los derechos humanos, incluidos los derechos de las personas pertenecientes a minorías<sup>33</sup>.

Estos valores son comunes a los EE.MM en una sociedad caracterizada por el pluralismo, la no discriminación, la tolerancia, la justicia, la solidaridad y la igualdad entre mujeres y hombre<sup>34</sup>."

El respeto a los valores supremos recogidos en este artículo 2, es una obligación común para las Instituciones europeas y para todos los EEMM de la UE. Estos valores son exigibles también a la acción autónoma de los EEMM, pues se trata de valores comunes y no propios o exclusivos de la UE. Son valores deseablemente universales, fruto de la herencia común cultural, religiosa y humanista que compartimos los europeos junto con otros pueblos a la que ya hemos hecho mención anteriormente.

Los valores y objetivos referidos, nos muestran en su marco teórico-conceptual que la UE desde hace poco más de medio siglo es un marco de pensamiento que se propone progresar en el bienestar de toda su población, que ha convertido al ser humano, su dignidad y libertad, que le es inherente, en el núcleo de un proyecto político y que ha alcanzado para sí un objetivo de paz. Como así se detalla en el artículo 3, en el que se establece que: "La Unión tiene como finalidad promover la paz, sus valores y el bienestar de sus pueblos, combatiendo la exclusión social y la discriminación y fomentando la justicia y la protección social, la igualdad entre mujeres y hombres, la solidaridad entre las generaciones y la protección de los derechos del niño".

Este principio de no discriminación y ciudadanía de la Unión se refuerza en la segunda parte del TFUE concretamente en el artículo 18, en el que también se establece que el Parlamento Europeo y el Consejo, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, podrán establecer la regulación necesaria para prohibir dichas discriminaciones.

---

<sup>33</sup> Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), consultado en página web: El acceso al Derecho de la Unión Europea: [www.eur-lex: http://eur-lex.europa.eu/homepage.html?locale=es](http://eur-lex.europa.eu/homepage.html?locale=es).

<sup>34</sup> Mangas Martín, A. (2016), *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, Tecnos, pp. 51-52.

A tenor de lo expuesto, vemos que la UE se basa en la democracia representativa, al igual que las democracias que rigen en el mundo occidental que son por definición, democracias representativas, como resultado de la democratización de las estructuras e instituciones del gobierno representativo y que pueden ser medidas en función de una serie de vectores (“standards”)<sup>35</sup>. Esta medición se realiza en base a cinco modelos aportados por los analistas de la democracia europea y que se distribuyen entre: legitimidad indirecta o internacional; legitimidad federal o parlamentaria; legitimidad tecnocrática; legitimidad legal y procedimental; y legitimidad corporativa<sup>36</sup>.

En este sentido, observamos que en el seno de las instituciones de la UE ha habido progresivamente una mayor democratización desde su fundación y muy perceptible a partir de los años 70 al adoptarse el Acta que permitió elegir el Parlamento Europeo mediante sufragio universal directo (Acta Electoral de 1976), con el aumento lento y constante de sus atribuciones presupuestarias primero, y legislativas, posteriormente. La decisión política de proceder a la elección directa de los miembros del Parlamento Europeo, se tomó, en el Consejo Europeo de París en diciembre de 1974. En cuyo Consejo de Ministros se decide formalmente que las primeras elecciones directas se celebren a lo largo de 1978, aunque hubo que retrasarlas hasta junio de 1979 para que el Reino Unido pudiese solucionar algunas cuestiones técnicas sobre mecánica electoral<sup>37</sup>.

La introducción del sufragio universal en la UE supuso un cambio radical de la concepción de la ciudadanía, puesto que se le reconocía el derecho a escoger a los diputados del Parlamento Europeo<sup>38</sup>.

Progresivamente, el Parlamento Europeo ha visto ampliadas sus competencias, más concretamente desde el Tratado de Maastricht, al introducir el procedimiento de codecisión

---

<sup>35</sup> Hernández, E. (2010), “¿Es posible una democracia transnacional?”, publicado el 27 de enero en Blog “Más Europa”, (premiado por la Comisión Europea como “mejor blog de actualidad europea”, consultado en Página web: <https://encarnahernandez.wordpress.com/>, Último acceso: julio 2019.

<sup>36</sup> Santamaría Ossorio, J. (1996), “El debate sobre las listas electorales” en Porras Nadales, A.J. VV.AA. *El Debate sobre la crisis de la representación política*, Tecnos.

<sup>37</sup> Fernández Navarrete, D. (1999), *Historia y Economía de la Unión Europea*, Centro de Estudios Ramón Areces, pp. 25-127.

<sup>38</sup> Lefort, C. (2012), *Democracia y representación*, Prometeo Libros, p.163.

para determinados ámbitos legislativos y ampliar el procedimiento de cooperación a otros, marcó el inicio de la evolución del Parlamento hasta ejercer una función de colegislador. Con la concesión de la facultad de aprobar la composición definitiva de la Comisión se dio un paso importante para el fortalecimiento del control político del Parlamento sobre el Ejecutivo de la Unión.

Mediante la ampliación del procedimiento de codecisión a la mayor parte de los ámbitos legislativos y la reforma de dicho procedimiento, el Tratado de Ámsterdam convirtió al Parlamento en órgano colegislador en pie de igualdad con el Consejo. Al someter a su aprobación previa el nombramiento del presidente de la Comisión, refuerza todavía más su control sobre el Ejecutivo.

Con el Tratado de Niza se siguió ampliando el alcance del procedimiento de codecisión. Dicho Tratado de Niza, que modificaba el Tratado de la Unión Europea (TUE), los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas y algunos actos conexos, se firmó el 26 de febrero de 2001 y entró en vigor el 1 de febrero de 2003. El objetivo de este nuevo Tratado era reformar la estructura institucional de la Unión para hacer frente a los retos de la futura ampliación. Las competencias legislativas y de supervisión del Parlamento aumentaron y, en el Consejo, se amplió la votación por mayoría cualificada a nuevos ámbitos.

El Tratado de Lisboa supuso una ampliación adicional importante tanto de la aplicación de la mayoría cualificada en el Consejo (empleando un nuevo método a partir del 1 de noviembre de 2014, artículo 16 del TUE) como de la aplicación del procedimiento de codecisión (ampliado ahora a unos 45 nuevos ámbitos legislativos). La codecisión, que ahora se conoce como procedimiento legislativo ordinario, se convirtió en el procedimiento de toma de decisiones más ampliamente utilizado, cubriendo asuntos particularmente importantes, como la política agrícola común y la política de justicia y seguridad. También se reforzó el papel del Parlamento en la preparación de las futuras enmiendas a los Tratados (artículo 48 del TUE).

Con las elecciones europeas celebradas del 23 al 26 de mayo de 2019, quedó de manifiesto que el Parlamento había hecho pleno uso de la disposición del artículo 14 del TUE, que establece lo siguiente: «El Parlamento Europeo ejercerá conjuntamente con el Consejo la

función legislativa y la función presupuestaria. Ejercerá funciones de control político y consultivas, en las condiciones establecidas en los Tratados. Elegirá al presidente de la Comisión». Para las elecciones de 2014 y 2019, los partidos políticos europeos presentaron a los votantes los «principales candidatos» para el cargo de presidente de la Comisión<sup>39</sup>.

De esta manera, podemos afirmar que por su funcionamiento, por su reglamento, por sus funciones consultivas y deliberantes, a la UE, se le puede comparar con cualquier parlamento nacional pero sin poder aprobar leyes comunitarias al no ejercer control político sobre las instancias ejecutivas, al disponer sólo de control sobre una fracción ridícula del Presupuesto y en definitiva, sin poder crear impuestos (instrumento sobre el que se ha gestado históricamente la preponderancia parlamentaria).

El TFUE ha supuesto, en este sentido, un cierto incremento de las competencias atribuidas al Parlamento Europeo. Pero, a pesar de ello, dicha Asamblea continúa desempeñando un papel residual en el sistema político comunitario en comparación con el protagonismo que corresponde al Consejo<sup>40</sup>.

En relación a este último punto, es frecuente oír hablar del déficit democrático en las instituciones de la UE, pero hay que recordar que la Unión no suprime la legitimación democrática de los EEMM, sino que se superpone a los mismos y se construye, por tanto, sobre iguales fundamentos. Pero cuando se estudia la ciudadanía europea las limitaciones democráticas no pueden olvidarse<sup>41</sup>.

En lo que respecta al debate acerca de la legitimidad de la política transnacional no sólo se ha visto reflejado en el escenario político, mediático y doctrinal, sino que ha sido ampliamente estudiado y argumentado por autores como Weiler, Haltern y Mayer que lo han denominado como la “versión estándar” de la crítica del “déficit democrático” de la UE y

---

<sup>39</sup>El Parlamento Europeo: Evolución histórica, Consultado en página web:

[https://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/es/FTU\\_1.3.1.pdf](https://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/es/FTU_1.3.1.pdf), Último acceso: marzo de 2021.

<sup>40</sup> Biglino Campos, P. (2005), *Ciudadanía nacional, ciudadanía europea. Constitución y Democracia: 25 años de Constitución democrática en España* (Actas del Congreso celebrado en Bilbao los días 19 a 21 de noviembre de 2003), Coord. García Herrera, M.A. Vol 2, pp.7, 65-74.

<sup>41</sup> Biglino Campos, P. (2005), Op. Cit. pp. 3-12.

cuyo sustrato se configura igualmente a partir de estándares de legitimidad democrática que atienden fundamentalmente a la problemática suscitada a partir de la atribución exclusiva o compartida de funciones de gobierno de la UE<sup>42</sup>.

Como es natural, las situaciones de integración traen como consecuencia en sus principios, momentos de vacío de los que difícilmente se ha de salir si previamente los líderes de múltiple estilo no toman conciencia propia de la contingencia temporal y espacial de sus postulados y deciden, con el acuerdo-deseo de sus destinatarios, prepararse para alcanzar cotas de debate suficientes para igualarse o superar, en su mejor caso, a quienes tras la integración encuentran facilidades de acercamiento a los problemas de su pueblo y, a través de él, de los demás pueblos<sup>43</sup>.

Desde este enfoque, el proceso de la integración europea provoca una redefinición de las fronteras políticas donde se toman las decisiones de la vida pública a partir de la cual, los canales tradicionales de control político y representación de intereses –los Parlamentos nacionales- y de control jurisdiccional –los tribunales nacionales- se debilitan, sin que el Parlamento Europeo y el Tribunal de Justicia ofrezcan una sustitución efectiva<sup>44</sup>.

Sin duda, la búsqueda de la legitimidad democrática de las instituciones basada en la representatividad, así como la legitimidad de las decisiones comunitarias, son consideradas como elementos que son inherentes a la soberanía, que a una escala tan amplia como la actual UE formada por 27 EE.MM., requiere de mecanismos complejos, aunque no imposibles, de control democrático en las múltiples etapas del entramado político, desde las más cercanas al ciudadano hasta las más alejadas<sup>45</sup>.

---

<sup>42</sup> Hernández, E. (2010), “¿Es posible una democracia transnacional?”, “publicado el 27 de enero en Blog “Más Europa”, Premiado por la Comisión Europea como “mejor blog de actualidad europea”, Página web: <https://encarnahernandez.wordpress.com/>, Último acceso: julio de 2019.

<sup>43</sup> Garrigues Walker, A. (1985), *La vuelta a Europa. (Reflexiones sobre la integración política y económica de España en las Comunidades)*, Promociones Publicaciones Universitarias de Barcelona, p 21.

<sup>44</sup> Astola Madariaga, J. (2005), “La legitimidad democrática de la UE y de la Legitimación democrática de sus decisiones: una reflexión sobre el proyecto de Constitución Europea”, *Teoría y Realidad Constitucional*, nº 15, UNED, pp 201-234, Consultado en página web: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/1199449.pdf>, Último acceso: julio de 2019.

<sup>45</sup> Santamaría Ossorio, J. (1996), “El debate sobre las listas electorales” en Porras Nadas, A.J. VV.AA. *El Debate sobre la crisis de la representación política*, Tecnos.

### 2.3.1. La Teoría de las Primacías

Partiendo de la base de que las Comunidades Europeas fueron creadas mediante tratados internacionales, ratificados por leyes nacionales que desarrollaban previsiones constitucionales relativas a la cesión del ejercicio de competencias a organizaciones internacionales y de conformidad con el procedimiento legislativo previsto por la Ley fundamental, podremos entender la tensión existente entre forma y fondo que se explica dada la ambigüedad del derecho constitucional sobre el que se asienta y como consecuencia, da cuenta del carácter incompleto de su estructura institucional<sup>46</sup>.

Explicar cómo Estados democráticos, cuya constitución democráticamente legitimada hayan podido crear una nueva comunidad política y un nuevo orden jurídico sin un acto explícito y legítimo de reforma de la constitución nacional, nos lleva, en aras a sistematizar nuestra investigación, a apoyarnos en las teorías de distintos autores, para entender la complejidad de la naturaleza de la U.E, así como las distintas corrientes que se han generado en torno a la misma.

El desajuste estructural al que hemos hecho referencia encuentra su explicación fundamentalmente a través de dos corrientes de pensamiento. Por un lado, los defensores de la prioridad normativa del derecho constitucional nacional, quienes fundamentan sus postulados en la superior legitimidad democrática cuando se compara con el derecho constitucional comunitario<sup>47</sup>. La tesis de la prioridad normativa del derecho nacional afirma que el derecho constitucional nacional ha de prevalecer sobre el derecho comunitario dado que su legitimidad democrática es más intensa que la del derecho comunitario. El derecho constitucional nacional está respaldado por la más alta de las legitimidades democráticas, bien sea como resultado del procedimiento de elaboración de la ley fundamental, (al haberse seguido un

---

<sup>46</sup> Menéndez, A.J. (2010), “La Unión Europea entre el Constitucionalismo Democrático y la Gobernanza”, en *Revista de Estudios Políticos*, nº 149, pp. 47-85.

<sup>47</sup> Astola Madariaga, J. (2005), “La legitimidad democrática de la UE y de la Legitimación democrática de sus decisiones: una reflexión sobre el proyecto de Constitución Europea”, UNED, *Teoría y Realidad Constitucional*, nº 15 pp 201-234. Consultado en página web: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/1199449.pdf>. Último acceso: julio de 2019.



procedimiento en el que se verifica la existencia de una voluntad general constante a favor de las normas constitucionales según el modelo de poder constituyente democrático), bien sea como consecuencia de la adhesión de los ciudadanos a las normas constitucionales nacionales. Y por ello los ciudadanos europeos se reconocen en mayor medida y con mayor intensidad como autores de las normas constitucionales que de los Tratados básicos de las Comunidades Europeas, ya que la primacía nacional implica la afirmación del poder último de los órganos directamente representativos de los ciudadanos, sea el Parlamento o el Parlamento en conjunción con el jefe de gobierno o Estado directamente elegido por los ciudadanos.

La formulación de la regla de la primacía del derecho constitucional nacional ha variado sensiblemente con el tiempo y desde la perspectiva más vigente, los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas merecen la misma caracterización que cualquier otro tratado internacional, lo que suele traducirse en la asignación a los mismos del rango propio de leyes ordinarias en el sistema de fuentes nacional. Esta variante de la supremacía nacional es la típicamente articulada por la dogmática constitucional de los EE.MM fundadores de las Comunidades Europeas en los años cincuenta y sesenta y tiene su reflejo positivo en las primeras grandes sentencias dictadas por el Tribunal Constitucional Italiano (Sentencia Costa) y Alemán (la cebada alemana y en buena medida, Solange I).

En cambio, la teoría de la primacía comunitaria es una respuesta a las deficiencias democráticas de la estructura institucional estatal desde la perspectiva del ámbito de la democracia. Y defiende sus postulados como condición necesaria para trascender el paradigma de la democracia en un solo país a favor de la democracia supranacional que haga posible la democracia nacional.

Para los iusinternacionalistas, la Unión es algo más que un órgano internacional en la que subyace la idea de que en los EE.MM. siguen teniendo plena soberanía y lo único que existe es un método de trabajo conjunto –the public international law method of working together; en el que el ordenamiento jurídico comunitario tiene elementos nuevos, inexistentes en las demás organizaciones internacionales de naturaleza claramente constitucional. Esta teoría es en primer lugar, incapaz de dar cuenta de la importancia jurídica, política y simbólica de las reglas constitucionales en la compleja constitución de la UE y en segundo lugar, no puede

ofrecer una explicación normativamente satisfactoria de la afirmación de la teoría de la primacía comunitaria, entendida como primacía de un ordenamiento de nuevo cuño sobre los ordenamientos constitucionales nacionales.

De ahí que la reivindicación del derecho comunitario en tanto que ordenamiento democrático sólo puede venir de la mano de una vanguardia de EE.MM dispuestos a trascender de forma democrática las muchas contradicciones, cada vez más evidentes, en el edificio constitucional europeo.

La defensa de una u otra teoría de los conflictos constitucionales implica distintos conceptos de la identidad de la comunidad política nacional y supranacional.

Si afirmamos que el derecho comunitario prima incluso sobre las normas constitucionales nacionales, necesariamente estaremos caracterizando a la UE como una comunidad política en un sentido no muy distinto al que empleamos cuando definimos de tal modo a los estados nacionales y consecuentemente, le habremos de aplicar los estándares de legitimidad democrática de los que nos valemos para enjuiciar a los Estados<sup>48</sup>.

De aquí por lo tanto, parte la consecuente y feliz elección de una especie de libertad de modelos dirigida a salvaguardar el carácter original y evolutivo del proceso y dejar abiertas todas las opciones de ingeniería institucional que se espera deben marcar el progreso hacia una integración cada vez más estrecha entre Estados que comparten una parte cada vez más importante de su soberanía en las estructuras comunes, sin querer perder no obstante su individualidad en un Superestado federal, en el que la Constitución de cada EEMM. es por tanto la *norma normarum* de la Unión y es ella la que concede las materias de su competencia y respetando los principios constitucionales de cada EE.MM, la primacía al derecho comunitario<sup>49</sup>. Es el Tribunal de Justicia el órgano en el que descansa la legitimidad para ser

---

<sup>48</sup> Menéndez, A. J. (2010), “La Unión Europea entre el Constitucionalismo Democrático y la Gobernanza”, en *Revista de Estudios Políticos*, nº 149, pp.47-85.

<sup>49</sup> Astola Madariaga, J. (2005), “La legitimidad democrática de la UE y de la Legitimación democrática de sus decisiones: una reflexión sobre el proyecto de Constitución Europea”, UNED, *Teoría y Realidad Constitucional*, nº 15, pp. 201-234, Consultado en página web: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/1199449.pdf>, Último acceso: julio de 2019.

el máximo intérprete del Derecho comunitario, únicamente en el ámbito de las competencias atribuidas a la Unión. Y es precisamente por este motivo por el que deberían detallarse en cada texto constitucional los límites de tal primacía.

No cabe duda, por tanto, de que la comunidad política que denominamos UE se basa por una parte, en la división de poderes tanto en sentido vertical, entre la Comunidad y los Estados como también en sentido horizontal, entre las diversas instituciones comunitarias, entre las que se reparten el poder de la Comunidad, aunque de forma muy distinta a los patrones clásicos de los Estados liberales<sup>50</sup>. Y, de otra, garantizar en su seno el respeto de los derechos fundamentales de los ciudadanos recogidos en la Carta de los Derechos Fundamentales, de manera más clara que antes cuando el reconocimiento de los derechos en el seno de las Comunidades tenía un carácter pretoriano y éstos se configuraban como principios generales del derecho comunitario que respondían a las tradiciones constitucionales comunes de los EE.MM y se identificaba básicamente con los derechos reconocidos en el Convenio Europeo de Derechos Humanos de 1950. Una Carta que consolida en un solo texto los derechos fundamentales, por primera vez en la historia de la UE y cuyo articulado se dirige a las Instituciones de la Unión e incumben también a los EE.MM. cuando dichos Estados, aplican las disposiciones normativas de la UE<sup>51</sup>.

En este orden de cosas podemos afirmar que lo que diferencia a la UE de cualquier organización internacional es, por un lado, la fuerza de sus ideas, en tanto que se asientan en valores universales y son difundidas a través de la persuasión, (no la coerción), la que hace de la UE en términos analíticos, una potencia normativa. Como ha venido demostrándose a lo largo de las dos últimas décadas, en las que la UE ha hecho de la interacción con las

---

<sup>50</sup> Alberti Rovira, E (Dir) y Roig Moles, E. (Coord.) (2004), *El Proyecto de nueva constitución europea. Balance de los Trabajos de la Convención sobre el futuro de Europa*. Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autònomic i Locals, Generalitat de Catalunya, Institut d'Estudis Autònomic, Tirant Lo Blanch, Monografías 3 i 4, pp. 9-11, 41-47.

<sup>51</sup> Niño Pérez, J.(2007), “Las instituciones europeas y la promoción de los derechos humanos y la democratización”, en Barbé, E. y Herranz, A. *Política Exterior y Parlamento Europeo: Hacia el equilibrio entre eficacia y democracia*, Editoras.

instituciones internacionales un rasgo fundamental de su identidad como actor en la escena global<sup>52</sup>.

Y, por otro lado, el hecho de que la Unión es capaz de crear Derecho obligatorio tal y como se declaró por primera vez en la sentencia de 5 de febrero de 1963, en el asunto 26/62, *Van Gend & Loos*<sup>53</sup>.

La aceptación de estas normas, sin duda, supone una considerable cesión de soberanía por parte de los EE.MM., al adquirir la obligación de acatar normas que no hayan sido directamente suscritas por el Estado en cuestión. Estos cambios suponen, por tanto, un paso en dirección hacia el federalismo, aunque las instituciones que continúan teniendo peso político sigan formadas por una composición intergubernamental<sup>54</sup>.

La soberanía estatal por otro lado, se ve salvaguardada gracias a la introducción de una cláusula que también supone una novedad y que permite a los Estados miembros abandonar la Unión, tal y como reza el art. 50 TUE, y que a continuación se detalla<sup>55</sup>.

*Artículo 50:*

1. Todo Estado miembro podrá decidir, de conformidad con sus normas constitucionales, retirarse de la Unión.
  
2. El Estado miembro que decida retirarse notificará su intención al Consejo Europeo. A la luz de las orientaciones del Consejo Europeo, la Unión negociará y celebrará con ese Estado un acuerdo que establecerá la forma de su retirada, teniendo en cuenta el marco de sus relaciones futuras con la Unión. Este acuerdo se negociará

---

<sup>52</sup> Barbé Izuel, E. (2014), "Introducción: cambio en el sistema internacional, adversidad para la UE" en *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, nº 108, pp. 7-21. Consultado en la página web: [www.cidob.org](http://www.cidob.org).

<sup>53</sup> Sentencia *Van Gend & Loos*. (1963), Consultada en Eur-Lex: Página web: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A61993CC0316> Último acceso: julio de 2019.

<sup>54</sup> Barbé Izuel, E. (2014), Op. Cit.

<sup>55</sup> Tratado de la Unión Europea (TUE), (2010), Consultado en la página web de EUR-LEX: <http://eur-lex.europa.eu/legal>, Último acceso: julio de 2019.

con arreglo al apartado 3 del artículo 218 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

El Consejo lo celebrará en nombre de la Unión por mayoría cualificada, previa aprobación del Parlamento Europeo.

Los Tratados dejarán de aplicarse al Estado de que se trate a partir de la fecha de entrada en vigor del acuerdo de retirada o, en su defecto, a los dos años de la notificación a que se refiere el apartado 2, salvo si el Consejo Europeo, de acuerdo con dicho Estado, decide por unanimidad prorrogar dicho plazo.

A efectos de los apartados 2 y 3, el miembro del Consejo Europeo y del Consejo que represente al Estado miembro que se retire no participará ni en las deliberaciones ni en las decisiones del Consejo Europeo o del Consejo que le afecten.

Un claro ejemplo de lo anteriormente expuesto lo podemos encontrar en el Brexit, que se está convirtiendo en un elemento federalizador para la UE ya que como consecuencia del mismo ha aumentado de forma considerable la cohesión entre los EE.MM, y entre éstos y las instituciones. Este nuevo clima permite pensar en el relanzamiento del proyecto político europeo y consolidar la UE a veintisiete, tras el Brexit<sup>56</sup>.

Además, se da la circunstancia de que durante la era de Trump en los EE. UU está consiguiendo potenciar la eficacia de la Estrategia Global para la Política Exterior de la UE, consolidando aún más la UE como actor global, normativo y diplomático, en la medida en que los EE.UU tienden al proteccionismo y al aislamiento. Esto produce dos efectos: por un lado, la cohesión entre sus miembros y por otro la necesidad de ocupar el espacio que dejan los Estados Unidos en el liderazgo mundial, adquiriendo por tanto un mayor protagonismo en la política mundial.

---

<sup>56</sup> Aldecoa Luzárraga, F. (2014), “El futuro de Europa como proyecto político: hacía la Federación Europea”, en *Revista de Derecho de la Unión Europea*, Madrid, nº 32, pp. 13-17.

Si bien la UE inauguró el siglo XXI manifestando su voluntad de convertirse en líder en el contexto mundial post -11-S, no es menos cierto, que entrada la segunda década del siglo, el magnetismo de la UE cargado de normas, instituciones y multilateralismo ha dejado de funcionar<sup>57</sup>. La convergencia de una UE en crisis que no es únicamente económica, sino que coincide con una sociedad internacional en cambio (transición de poder), ha contribuido a agravar la crisis del modelo europeo de integración. *Crisis ad intram* que tiene su dimensión internacional desde el momento en el que la integración europea ha dejado de ser un modelo para otras regiones<sup>58</sup>.

Ahora bien, la evolución y el progreso imponen ajustes y reformas que permitan la adecuación de las instituciones europeas a las actuales realidades que distan y mucho de sus comienzos. La manera en que Europa ha gestionado la crisis económica y financiera ha extendido, en un número cada vez mayor de ciudadanos la distancia con la que ya se percibían las instituciones de la UE poniendo en peligro el sentido de pertenencia a la UE entre sus ciudadanos. Este hecho ha provocado que el populismo radical ganara terreno denunciando el "mandato de Bruselas " e incluso este hecho se ve agravado por la tendencia a nacionalizar el éxito -esto es, los gobiernos nacionales se atribuyen los éxitos con independencia de que Bruselas tenga algo que ver en ellos o no- y a *européizar* los fracasos. Como resultado de todo ello, la imagen de la UE que predomina es la de ese "otro" que impone medidas de austeridad destructivas por encima de la soberanía nacional<sup>59</sup>.

O que las crisis son recurrentes y ensombrecen las bondades políticas tal y como queda reflejado en la obra capital de Smith, *La riqueza de las naciones* cuando afirma que: "En todos los países del mundo, la avaricia y la injusticia de los príncipes de los Estados

---

<sup>57</sup> Johansson Nogués, E. (2011), "The Decline of the EU, magnetic attraction?. The European Union in the Eyes of Neighbouring Arab Countries and Russia", LS.E. European Foreign Policy Unit, Working Paper, nº 1.

<sup>58</sup> Barbé Izuel, E.(2014), "Introducción: cambio en el sistema internacional, adversidad para la UE" en *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, nº 108, pp. 7-21, Consultado en la página web: [www.cidob.org](http://www.cidob.org).

<sup>59</sup> Onghena, Y. y Verdet I. (2015), Opinión CIDOB Barcelona, nº 308, (Resultados del estudio Horizon EU, coordinado por NotreEurope - Jacques Delors Institute, con el apoyo del programa Europe for Citizens, cuyo doble objetivo ha sido analizar la opinión ciudadana respecto a los aspectos clave de la Unión Europea y familiarizar a los ciudadanos con los medios y los mecanismos que garantizan su participación en Europa, adoptando un enfoque "de abajo hacia arriba").

soberanos, abusando de la confianza de sus súbditos, han disminuido gradualmente la cantidad verdadera de metal que primitivamente contenían sus monedas"<sup>60</sup>.

La crisis del capitalismo financiero a la que acabamos de hacer referencia y las políticas de austeridad adoptada en toda Europa han provocado un trastorno sistémico del vínculo social. Se trata en realidad de una verdadera revolución conservadora (o contrarrevolución, si se quiere), en el sentido de que ahora el objetivo fundamental de la austeridad exigida es la modificación de la relación capital-trabajo, del derecho social, de las leyes que rigen el mercado de trabajo y de modo mucho más profundo, de los conceptos mismos de bienes públicos y privados. La orientación es sencilla, «transformar los primeros en los segundos<sup>61</sup>.»

Este proceso de privatización generalizado de las relaciones económicas que implica la destrucción programada de los bienes comunes va a afectar principalmente a los países económicamente más débiles, pero se extenderá de forma inevitable hacia los más fuertes. En cada país tendrá una tez distinta, pero la orientación global va a ser idéntica pues en realidad está ligada al modo en que Europa está negociando su posición en la globalización liberal. Un claro ejemplo lo podemos encontrar en el actual debate en el Parlamento Europeo sobre el tratado comercial y de inversión EE UU-UE, que es emblemático en cuanto a esa evolución.

Estos hechos se han visto fuertemente reforzados desde el año 2008, momento en el cual, el estallido del capitalismo especulativo iba a plantear a los países europeos una alternativa radical: o salir de la crisis con un modelo social y político más fuerte o caer en una espiral destructora de austeridad que hundiría a las propias víctimas de la crisis.

En este contexto que acabamos de sintetizar y conscientes de la complejidad de la situación, la UE merece ser defendida como ente político por dos circunstancias: en primer lugar porque puede afirmarse contundentemente que ha desterrado el uso de la fuerza como

---

<sup>60</sup> Hayeck, F. A. (2007), *La desnacionalización del dinero en Tópicos de actualidad*, Centro de Estudios Económico-Sociales (CEES): Se cita a Smith A. (1978), *An Inquiry into Nature and Causes of the Wealth of Nations*.

<sup>61</sup> Velasco Arroyo, J.C. (1996), "Tomarse en serio la desobediencia civil. Un criterio de legitimidad democrática", Consultado en la página web. Digital.CSIC.es (<http://hdl.handle.net/10261/10719>), Último acceso: julio de 2019.

medio de resolución de conflictos entre los EE.MM<sup>62</sup>, escapando de una manera duradera a la fatalidad de las guerras por la que sus pueblos fueron abatidos y que hacía que ninguna generación pudiera tener la esperanza de acabar su vida sin conocer el peligro, el éxodo, la penuria, la injusticia y la violencia, consolidando el más largo tiempo de paz que históricamente han vivido los europeos y en segundo lugar porque la UE es un potencial *global player* que tiene la magnitud política y económica suficiente como para poder suplir las pérdidas de soberanía que debido a los procesos de globalización afectan cada vez más intensamente a las capacidades de los Estados-nación individualmente considerados para regular algunos ámbitos como las finanzas, la protección del medio ambiente o los derechos sociales<sup>63</sup>.

Así, la UE se encuentra ante el gran desafío de dar respuestas basadas en la solidaridad, la subsidiaridad y el humanismo social pero sus proyectos y acciones son incompletos si la ciudadanía europea no comparte la adhesión a unos valores, a una determinada concepción humanista y cuanto ello conlleva<sup>64</sup>.

Encontramos recientemente un hecho histórico que refleja la solidaridad de la UE y que hace referencia a las ayudas concedidas a los EE.MM para paliar los efectos de la crisis provocada por el coronavirus. Así, el Consejo adoptó un Reglamento por el que se establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia en el que se destinan 672.500 millones de euros como medida extraordinaria para financiar la ayuda a las economías de los EE.MM y para hacer frente a los efectos económicos y sociales de la pandemia de Covid-19, garantizando asimismo que sus economías emprendan las transiciones ecológicas y digitales para ser más sostenibles y resilientes.

En este sentido, se han establecido seis paquetes:

---

<sup>62</sup> Discurso de Wilfried Martens (1998), en el acto de entrega del 'Premio Europeo Carlos V Yuste (Cáceres), el junio de 1998 en Fundación Academia Europea de Yuste .Consultado en la página web: <https://www.fundacionyuste.org/project/premiado-5/> Último acceso: julio de 2019.

<sup>63</sup> García Sáez, J.A. (2009), *La concepción de ciudadanía del Tratado de Lisboa en referencia al ideal cosmopolita*. Institut de Drets Humans Universitat de València, Consultado en página web: <http://www.ub.edu/demoment/jornadasfp2009/comunicaciones/2martes/garcia-jose-Tratadolisboacosmopolitismo.pdf=3A61993CC0316>, Último acceso: julio de 2019.

<sup>64</sup> Discurso de Wilfried Martens (1998), Op. Cit.



- La transición ecológica,
- La transformación digital,
- El empleo y el crecimiento inteligente, sostenible e integrador,
- La cohesión social y territorial
- La salud y la resiliencia,
- Las políticas para la próxima generación, incluidas la educación y el desarrollo de capacidades.

A través de este tipo de ayudas, la UE moviliza todos los medios a su disposición para ayudar a los EE.MM. a coordinar sus respuestas nacionales, lo que también incluye facilitar información objetiva sobre la propagación del virus, los esfuerzos que resultan eficaces para contenerlo. y las medidas adoptadas para reparar los daños económicos y sociales provocados por la pandemia<sup>65</sup>.

Es la primera vez en la historia de la UE en que el empréstito para estas ayudas se adquiere asumiendo la UE, como tal, la responsabilidad del mismo.

### **2.3.2 El demos europeo: la non nata Constitución**

La idea de que hay en todos los regímenes una ley especial, una ley suprema, una ley de leyes es una idea muy antigua. En cierta medida podríamos rastrear en la historia de las instituciones europeas y en el de otras civilizaciones este concepto. Hay, en algún momento, en todos los ordenamientos jurídicos una regla, una norma, una ley que es distinta a las otras y que en cierta forma se la considera vértice o culminación de esa pirámide de normas que supone el conjunto de reglas que rigen a una sociedad.

La Constitución como ley de leyes, como ley fundamental, como ley suprema no lo es ya tanto porque sea un pacto supremo que hay que respetar sino porque contiene elementos absolutamente superiores al derecho positivo, naturales e indiscutibles, de la organización social. Y esa expresión de lo indiscutible, de lo fundamental sobre el que se soporta toda la organización del Estado constitucional, se resume en la famosa fórmula del artículo 16 de la

---

<sup>65</sup> Paquete de Recuperación de la UE, consultado en página web: [www.consilium.europa.eu/es/policies/eu-recovery-plan](http://www.consilium.europa.eu/es/policies/eu-recovery-plan). Último acceso: marzo de 2020.

Declaración universal de los derechos del hombre y del ciudadano, aprobada al comienzo de la Revolución Francesa, en 1789, cuando nos dice que en una nación, en una sociedad en donde no estén reconocidos los derechos del hombre y establecida la división de poderes, carece de Constitución<sup>66</sup>.

La ausencia de una sola comunidad humana dotada de la suficiente unidad y homogeneidad impide que la Unión se fundamente en el principio de soberanía popular, pilar básico de todo Estado democrático. En tanto que el ciudadano europeo carece de la facultad de protagonizar la formación de la voluntad de la UE porque esta no tiene su origen en el cuerpo electoral de la Comunidad, sino que es consecuencia de la negociación entre los Ejecutivos de los EE.MM<sup>67</sup>.

De este modo, el ciudadano europeo no puede influir directamente mediante ningún acto en el resultado de alguna de las políticas comunitarias a diferencia de lo que ocurre cuando actúan como ciudadanos escogiendo un determinado programa político. Ni las elecciones al Parlamento Europeo ni las elecciones a los Parlamentos nacionales han resuelto este problema. Ésta es una de las razones que permiten explicar por qué el índice de participación en las elecciones europeas ha sido bajo y además, se han visto más como una forma de juicio provisional de las actuaciones de los Gobiernos nacionales que como una verdadera elección del Gobierno europeo<sup>68</sup>.

La forma de Gobierno europeo tiene la particularidad de que no hay un Gobierno concreto que expulsar. Ni la moción de censura del Parlamento Europeo sobre la Comisión, ni el voto favorable a un nuevo presidente de la Comisión resultan figuras análogas a la sustitución del Gobierno<sup>69</sup>.

---

<sup>66</sup> Colomer Viadel, A. (2006), *Constitución, Estado y Democracia en el Siglo XXI*. Ed. de la UPV, pp. 43-45.

<sup>67</sup> Ponzano, P. (2007), "Las perspectivas de la Constitución europea: impulsos tras el semestre alemán de presidencia de la Unión", Seminario Internacional *Hacia el Tratado de Lisboa: las perspectivas de la Constitución Europea*, Universidad de la Sapienza de Roma.

<sup>68</sup> Lefort, C. (2012), *Democracia y representación*, Prometeo Libros, p.163.

<sup>69</sup> Weiler, H. J. (1996), «Democracia en la UE, tres propuestas osadas», en la página web del Diario El País. com: [http://elpais.com/diario/1996/12/18/opinion/850863607\\_850215.html](http://elpais.com/diario/1996/12/18/opinion/850863607_850215.html) (publicado el 18 de diciembre de 1996).

En este sentido, quizá hubiera sido más conveniente la sustitución de ese destacado papel de los parlamentos nacionales por el establecimiento de una segunda cámara legislativa que, a modo de senado, representara a las diferentes regiones europeas<sup>70</sup>. De hecho, el Comité de Regiones surge para tratar a las entidades subnacionales que deseaban hacer llegar su voz a la UE sin tener que pasar a través de sus Estados nacionales. Aunque es importante aclarar que la UE deja en manos de los gobiernos nacionales establecer los criterios sobre qué unidades y cómo serán escogidas<sup>71</sup>.

Así, suele afirmarse que el Gobierno ha dejado de ser el comité delegado del Parlamento para transformarse en su comité directivo. Pero esta evolución no ha alterado el objeto de la ciudadanía porque es el elector quien continúa decidiendo la formación de la voluntad política del Estado. Si bien es el Gobierno el que concreta la función de dirección, el Ejecutivo necesita la investidura y la confianza del Parlamento y por tanto y aunque sea indirectamente, del apoyo popular.

Centrándonos en el tema que nos ocupa recordamos que en la Convención Europea, convocada por el Consejo Europeo de Laeken en diciembre de 2001, se presentaba el texto de un proyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa<sup>72</sup>. Este texto, dividido en cuatro partes (relativas a las normas constitucionales generales, la Carta de los Derechos Fundamentales, las políticas y el funcionamiento de la Unión y las disposiciones finales, respectivamente), precedidas por un Preámbulo y seguidas por varios Protocolos y declaraciones anejas, en la mejor tradición comunitaria constituye un corpus normativo de 465 artículos, que pretendía establecer las normas fundamentales que debían crear, organizar y regir las instituciones y los órganos de la UE. (su composición, su estructura interna básica,

---

<sup>70</sup> Santamaría Ossorio, J. (1996), "El debate sobre las listas electorales", en Porras Nadales, A.J, VV.AA. *El Debate sobre la crisis de la representación política*, Tecnos.

<sup>71</sup> Schmitter, P. (2005), "How to democratize the European Union...and Why bother?" Oxford: Rowman & Littlefield Publishers, p.28, Apud Samaniego, L M. Tesis doctoral: *El Estado-Nación dentro de la Unión Europea*, México, Universidad de las Américas Puebla, No publicada. Consultada en página web: [http://catarina.udlap.mx/u\\_dl\\_a/tales/documentos/lri/samaniego\\_l\\_lm/capitulo3.pdf](http://catarina.udlap.mx/u_dl_a/tales/documentos/lri/samaniego_l_lm/capitulo3.pdf) Último acceso: julio 2019.

<sup>72</sup> Alberti Rovira, E (Dir) y Roig Moles, E. (Coord.), (2004), *El Proyecto de nueva constitución europea. Balance de los Trabajos de la Convención sobre el futuro de Europa*. Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autònoms i Locals, Generalitat de Catalunya, Institut d'Estudis Autònoms, Tirant Lo Blanch, Monografías 3 i 4, pp. 9-11.

su funcionamiento y sus facultades), en definitiva, un conjunto de normas que desempeñaba lo que tradicionalmente conocemos como una función constitucional.

El Tratado constitucional tomó como divisa de la Unión el lema. “Unida en la diversidad” (arts. 1-8) y su texto reconoce expresamente y declara respetar la identidad nacional de los EE.MM, inherente a sus estructuras fundamentales políticas y constitucionales de éstos, también en lo referente a la autonomía local y regional (art.1-5.1).

Siendo esto así, el concepto de Constitución se apoya en dos pilares fundamentales: en primer lugar, en la muy vieja idea que se remonta a la Politeia de Aristóteles, de que la Constitución establece el orden básico de la comunidad y que, por tanto, entre nosotros, es la norma que fundamenta y organiza a la comunidad política; y en segundo lugar, como aportación esencial del liberalismo con el que nace el movimiento constitucionalista. No obstante, existe una corriente doctrinal que sostiene que dicho argumento no parece pertinente ya que una cosa es la ausencia de un único pueblo entendido de manera unitaria respecto a la presencia fragmentaria de diversos pueblos y otra distinta es la democraticidad de las instituciones, la cual puede ciertamente existir incluso cuando nos hallamos ante pueblos concretos, siempre que estos aseguren a las instituciones la legitimación y por tanto la representatividad democrática<sup>73</sup>.

Otro argumentos esgrimidos a este respecto, se basan en la teoría de que en la UE no existe un auténtico poder constituyente - entendido como poder previo ilimitado y total-, unido al hecho de la inexistencia de un pueblo, porque la Constitución de la UE debe su inicio a un(os) poder(es) constituido(s), los gobernantes de los EE.MM, y éstos deben ceñirse en su redacción a los cánones de constitucionalidad de cada Estado, siendo así que el texto constitucional sólo tiene el poder de regular las materias cedidas por los Estados<sup>74</sup>.

---

<sup>73</sup> Rosano, C. (2007), “Las perspectivas de la Constitución europea: impulsos tras el semestre alemán de presidencia de la Unión”, Seminario Internacional *Hacia el Tratado de Lisboa: las perspectivas de la Constitución Europea*, Universidad de la Sapienza de Roma.

<sup>74</sup> Astola Madariaga, J. (2005), “La legitimidad democrática de la UE y de la Legitimación democrática de sus decisiones: una reflexión sobre el proyecto de Constitución Europea”, UNED, *Teoría y Realidad Constitucional*,

Si lo que se pretendía con el proyecto de Constitución era responder a las necesidades de legitimación que planteaba una integración política y económica cada vez más estrecha, quizá no hubiera sido descabellada la formación de una Asamblea constituyente europea elegida por sufragio universal por todos los ciudadanos europeos, ya que según la más amplia tradición constitucional europea son las asambleas constituyentes (y no los comités de expertos como la Convención de Giscard d'Estaing) los órganos legitimados para recoger la voluntad del pueblo y plasmarla en un proyecto constitucional<sup>75</sup>.

En la asamblea constituyente, como en el resto de órganos políticos se debería añadir además el requisito de la paridad de género, que contrasta con el escaso 16% de mujeres que formaron parte de la Convención de Giscard d'Estaing.

En segundo lugar, hay que tener en cuenta que cualquier proyecto constitucional para ser legítimo debería ser aprobado en referéndum por los ciudadanos. Ya el propio Tratado Constitucional se aprobó por vía parlamentaria en la mayoría de Estados llegando solamente a celebrar cuatro referéndums de los diez previstos. A partir del rechazo francés y holandés a la Constitución, los líderes europeos desisten claramente de contar con la opinión ciudadana y vuelven a la posibilista estrategia del paso a paso de Monnet.

El hecho contrastado es que con independencia de cuántas deficiencias se encuentren en la estructura del proceso de Laeken y en el Tratado Constitucional en tanto que documento constitucional, no deja de ser cierto que ambos han dado pie a un mejor entendimiento de la naturaleza constitucional de la Unión, porque contribuyeron a hacer explícita la naturaleza constitucional de la UE y del derecho constitucional europeo<sup>76</sup>. La agenda de Laeken y los contenidos del Tratado Constitucional establecieron claramente la necesidad de reconfigurar la UE para encajarla mejor en el paradigma constitucional y sin duda, contribuirían a sentar las bases de una más perfecta legitimidad democrática y permitiría de inmediato, o a corto

---

nº 15, pp 201-234, Consultado en página web: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/1199449.pdf>. Último acceso: julio de 2019.

<sup>75</sup> García Sáez, J.A. (2009), "Las aspiraciones cosmopolitas de la ciudadanía europea a la luz del Tratado de Lisboa" en Cuadernos Electrónicos de Filosofía del Derecho, nº 19. Consultado en página web: <http://journaldatabase.info/journal/issn1138-9877>, Último acceso: julio de 2019.

<sup>76</sup> Menéndez, A.J. (2010), "La Unión Europea entre el Constitucionalismo Democrático y la Gobernanza", en *Revista de Estudios Políticos (nueva época)*, nº 149, pp.47-85.

plazo, proceder con reformas estructurales que hicieran de la UE una comunidad política más completa y menos contradictoria. Así pues, mientras Laecken encarnó la opción constituyente de la UE, el Tratado de Lisboa, como veremos en este capítulo, simbolizó el triunfo del paradigma de la gobernanza.

Encontramos, consecuentemente, distintos argumentos explicativos del por qué la tentativa de una constitución para Europa no llegó a buen término aunque no se puede decir que fallase definitivamente, probablemente no se tuvieron en cuenta, de un lado, las dificultades que se presentaban para implantar una Constitución de tipo formal basada en el modelo estatal en un sistema organizativo ya definido con caracteres propios que no son los de un Estado federal o de una Confederación de Estados y de otro, que en realidad, en el plano sustancial, puede decirse que existía ya una constitución europea, constituyendo los Tratados el ordenamiento fundamental (y por tanto constitucional) de la actual UE<sup>77</sup>. Ya que en cualquier ordenamiento que opere sobre la política general y posea elementos, incluso parciales de soberanía, como es el caso de la UE. con sus debidas y significativas limitaciones, puede encontrarse una Constitución en su base. Ésta puede ser de tipo consuetudinario, originada a partir de acuerdos establecidos en las distintas instituciones del ordenamiento o bien estar constituida por una serie de actos formales y solemnes que establezcan las líneas fundamentales.

En cambio, otras teorías ponen de manifiesto que para tener un demos europeo es necesaria primero la Constitución formal, y no primero el demos y después la Constitución. Lo que sí se puede afirmar es que nos encontramos ante un fenómeno distinto del típico, propio de las Uniones de Estados, de las Federaciones o Confederaciones de Estados, un fenómeno nuevo no sólo para los países europeos sino a nivel mundial<sup>78</sup>.

En todo caso no se considera que el Tratado constitucional fuese una “*conditio sine que non*” para la supervivencia y el desarrollo del proceso de integración, así como sobre la calidad y la consistencia de los resultados obtenidos por éste. Es más, la actual Carta de

---

<sup>77</sup> Ponzano, P. (2007), “Las perspectivas de la Constitución europea: impulsos tras el semestre alemán de presidencia de la Unión”, Seminario Internacional *Hacia el Tratado de Lisboa: las perspectivas de la Constitución Europea*, Universidad de la Sapienza de Roma.

<sup>78</sup> Rosano, C. (2007), Op.Cit.

derechos fundamentales de la UE, es decir, los tratados constitutivos, como ha dicho el propio Tribunal de Justicia, representan en sentido amplio la Carta constitucional de una Comunidad de derecho, y como tal asegura la protección de los derechos fundamentales de sus ciudadanos y garantiza una convivencia pacífica y una colaboración entre distintos pueblos, fundada sobre un sistema orgánico y pleno de reglas y principios jurídicos<sup>79</sup>. Hay que tener presente, que la Carta de los derechos fundamentales de la U.E., que recoge expresamente la Declaración Universal de Derechos del Hombre y del Ciudadano, reconoce al pueblo la titularidad del poder soberano, del poder de hacer y deshacer la ley y admite como igualmente válidas la posibilidad de que lo ejerza directamente o a través de sus representantes elegidos<sup>80</sup>.

---

<sup>79</sup> Ponzano, P. (2007), Op. Cit.

<sup>80</sup> Santamaría Ossorio, J. (1996), “El debate sobre las listas electorales” en Porras Nadales, A.J, VV.AA. *El Debate sobre la crisis de la representación política*, Tecnos.

### 2.3.3. Del Tratado de Maastricht al Tratado de Lisboa

Consideramos la conveniencia de contextualizar en el presente epígrafe las reformas institucionales de gran calado que se han llevado a cabo a través de los Tratados haciendo especial hincapié en el protagonismo de la ciudadanía, por ser el objeto de estudio de nuestra tesis. Si bien, dedicamos el próximo capítulo a estudiarlo en profundidad, exponemos a continuación las ideas fundamentales que enmarcan nuestra investigación.

En este sentido, recordamos cómo el proyecto de Tratado de la Unión Europea (en adelante PTUE), fue rechazado por el Consejo Europeo, entonces de 9 miembros (antes del ingreso de Portugal y España), ya que se consideraba excesivamente audaz y transformador. Sin embargo, esta propuesta sirvió de revulsivo para que ese mismo Consejo meses después, decidiera en la Cumbre de Milán de junio de 1985 (en la que ya participó Jacques Delors como Presidente de la Comisión) convocar una conferencia intergubernamental para la reforma de los Tratados, que dio origen al Acta Única Europea (AUE)<sup>81</sup>.

Esta fue una reforma institucional de mínimos, cuyo objetivo era conseguir la UE. Y en la que se estableció el mercado interior y la Europa sin fronteras para 1992, ayudando de esta manera a transformar la realidad política europea, especialmente por el efecto movilizador que tuvo en los países de Europa Central y Oriental.

Los cambios en Europa y en el mundo acaecidos a partir de la caída del muro de Berlín en noviembre de 1989, tales como la desaparición del bloque socialista, la disolución de la Unión soviética, la descomposición de Yugoslavia y el inicio de la guerra, la transformación de las repúblicas socialistas, exigirán a la entonces Comunidad Europea que convoque la Conferencia Intergubernamental para cambiar el modelo hacia más Europa, para poder enfrentarse al nuevo escenario europeo e internacional que se estaba configurando.

---

<sup>81</sup>Aldecoa Luzárraga,F.(2014), “Una Europa más democrática”, Consultado en El País Digital: [http://elpais.com/elpais/2014/02/13/opinion/1392316392\\_413715.html](http://elpais.com/elpais/2014/02/13/opinion/1392316392_413715.html). Último acceso: julio de 2019.



Es en este momento cuando realmente tendrá efectividad el PTUE tras convocarse la Conferencia Intergubernamental de 1991, que dará origen al Tratado de Maastricht de 1992. De este modo, el PTUE de 1984 considerado como prematuro seis años antes y que se había rechazado tendrá, sin embargo, plena aceptación en los debates de la Conferencia Intergubernamental y en gran medida se va a utilizar como elemento inspirador del conjunto de la reforma, incorporándose de hecho, el propio término de UE con lo que ello implica de expresión de su naturaleza política, incluso con “vocación federal” (aunque esta expresión se rechazó al final en el Consejo Europeo de Maastricht por el veto británico). Junto a ello se incorporan los grandes avances que aportaba el PTUE, como la unión económica y monetaria, la ciudadanía, la cohesión, la PESC, el espacio de libertad, seguridad y justicia o la reforma de las instituciones, especialmente del Parlamento Europeo, que obtendrá un mayor reconocimiento.

El Consejo Europeo de Maastricht rescata el proyecto impulsado por Altiero Spinelli al aprobarse el Tratado de Unión Europea, con lo que se puede decir que, de alguna forma, Spinelli tendrá éxito después de muerto<sup>82</sup>.

Aunque es en el AUE cuando aparece por vez primera la expresión “Parlamento Europeo”, institución sobre la que nos detendremos en el próximo capítulo, es con el PTUE cuando por primera vez el Parlamento Europeo (PE) proponía una reforma profunda de la entonces Comunidad Europea, que tenía una naturaleza fundamentalmente económica, con una propuesta global y completa, alternativa que implicaba una naturaleza política. Con ello, el PE tenía como objetivo fundamental resolver el problema del “déficit democrático” (expresión ya utilizada por el propio Spinelli, impulsor de dicha iniciativa) y avanzar hacia el modelo federal para Europa y cuya inmediata consecuencia fueron las primeras elecciones por sufragio universal celebradas en junio de 1979 al PE.

---

<sup>82</sup> Aldecoa Luzárraga, F.(2014), “Una Europa más democrática”, Consultado en El País Digital: <http://elpais.com/elpais/2014/02/13/opinion/1392316392413715.html>, Último acceso: julio de 2019.

En las siguientes legislaturas -tercera y cuarta- el proceso político irá completando el modelo de la UE, especialmente en la medida que éste se iba democratizando y el PE irá convirtiéndose en un auténtico parlamento.

En este sentido, tendrá especial importancia la Convención Europea (2001-2002) que se desarrolla durante la V Legislatura, en la cual nacerá el Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa, que será el gran cambio con el que se formaliza el nacimiento del modelo de federalismo intergubernamental.

Estando así las cosas, y con la pretensión de ser el punto de partida de una organización jurídico-política global, se inicia un modelo europeo de integración no exento de obstáculos<sup>83</sup>. En este sentido, la ciencia política explica el fenómeno de la integración europea fundamentalmente, a través de la teoría de la *multilevel governance*, - teoría que defiende la idea de que la Unión está destinada a evolucionar hacia una especie de «edad media post-moderna» con subsistemas cada vez más autorreferenciales y con emergencia de multitud de autoridades (poderes tecnocráticos, recursos transnacionales públicos y privados, actores subnacionales, nacionales y supranacionales) que son los que construyen un sistema de decisión<sup>84</sup>.

Encontramos, sin embargo, en esta formulación diferentes obstáculos a los que los gobiernos europeos se enfrentaron al perseguir una mayor integración siendo uno de ellos, el hecho de asumir que la ciudadanía les daba un consenso permisivo para hacerlo, así los referéndums sobre el Tratado de Maastricht demostraron que los gobiernos deberían de tomar más en cuenta a su opinión pública. De hecho, en los gobiernos de Dinamarca, Francia, Irlanda y Reino Unido, tuvieron problemas para pasar el Tratado mencionado ya que las

---

<sup>83</sup> Astola Madariaga, J. (2005), “La legitimidad democrática de la UE y de la Legitimación democrática de sus decisiones: una reflexión sobre el proyecto de Constitución Europea”, UNED. *Teoría y Realidad Constitucional*, nº 15, pp. 201-234, Consultado en página web: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/1199449.pdf>, Último acceso: julio de 2019.

<sup>84</sup> Teló, M. (2005), «Le constitutionnalisme européen du XXe au XXIe siècle», en Magonette, P. *La constitution de l'Europe*, Editions de l'Université de Bruxelles, Bruselas, pp. 69-78, Apud Astola Madariaga, J. “La legitimidad democrática de la UE y de la Legitimación democrática de sus decisiones: una reflexión sobre el proyecto de Constitución Europea”, UNED, *Teoría y Realidad Constitucional*, nº 15, pp. 201-234, Consultado en página web: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/1199449.pdf>, Último acceso: julio de 2019.

votaciones en los referendos fueron muy cerradas, 51% a favor y 49% en contra. Incluso, en el caso de Dinamarca, fue rechazado la primera vez y sólo aceptado una que vez que el Tratado fue modificado y dio derecho a Dinamarca de no entrar en la moneda común<sup>85</sup>.

Otra de las dificultades añadidas a la ya de por sí compleja integración europea la encontramos en algunos preceptos constitucionales que, aunque no se refieran expresamente al principio democrático tienen un contenido que puede considerarse análogo. Como en el caso de la Constitución francesa, cuyo art. 89 impide que se modifique la forma republicana de gobierno por lo que se hace necesario englobar los principios esenciales del orden democrático<sup>86</sup>.

Desde el Tratado de Maastricht la estabilidad de la democracia en Europa ha sido y sigue siendo un fin prioritario de la UE<sup>87</sup>. De esta forma, la denominada Europa de los ciudadanos, ya empezaba a vislumbrarse en *un informe* elaborado en 1985 (Comité Adonnino), a petición del Consejo Europeo de Fontainebleau y que supuso un salto cualitativo al reconocer los derechos políticos de los naturales de países comunitarios de la Unión y el contenido jurídico otorgado al concepto de ciudadanía de la Unión. A partir de ese momento, todo ciudadano de la Unión que resida en un EE.MM distinto del suyo originario dispondrá del derecho a votar y a ser elegido en las elecciones municipales y en las elecciones europeas, así como la atribución a los no nacionales el derecho de voto para las elecciones municipales internas y al PE; pero, sin habilitar al ciudadano europeo a participar en la toma de decisiones de dicho Estado<sup>88</sup>.

---

<sup>85</sup> Porras Nadales, A. J. (1996), *El Debate sobre la crisis de la representación política*, Tecnos, p. 270.

<sup>86</sup> Schmitter, P. (2005), *How to democratize the European Union... and Why bother?*, Oxford: Rowman & Littlefield Publishers, p. 28, Apud Samaniego, L. M. Tesis doctoral: *El Estado-Nación dentro de la Unión Europea*, México, Universidad de las Américas Puebla, No publicada. Consultada en página web: <http://catarina.udlap.mx/udla/tales/documentos/Iri/samaniegollm/capitulo3.pdf>, Último acceso: julio de 2019.

<sup>87</sup> Wihtol, C. (1999), *La ciudadanía europea*, Bellaterra, p. 21, El Art. 8.1 del Tratado de Maastricht dispone que “se instituye una ciudadanía de la Unión. Es ciudadano de la Unión toda persona que tenga la nacionalidad de un Estado Miembro”, p. 21 (Todo ciudadano de la Unión Europea tiene derecho a circular y permanecer libremente en el territorio de los Estados miembros, ateniéndose a las condiciones y limitaciones previstas por el presente tratado y por las disposiciones tomadas para su aplicación). En la actualidad quedan recogidos en los Artículos 9 a 12 del Tratado de la Unión Europea (TUE) y artículos 18 a 25 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE).

<sup>88</sup> El Informe Adonnino (1985), subraya el reconocimiento del derecho de la ciudadanía europea. Agudo, M.J. en “El reconocimiento de una ciudadanía europea” (Del art. 8 del Tratado de la UE al art. 5-8 del Tratado por el que

Hay que recordar además que en el año 1992 el Comité Económico y Social dirigió un informe a las Instituciones Comunitarias sobre la Europa de los ciudadanos, en el que declaraba la necesidad de instaurar una responsabilidad democrática real mediante el otorgamiento de poderes legislativos al PE, a fin de garantizar la transparencia de los procesos decisorios del Consejo y el respeto por el Estado de derecho por mediación del Tribunal de Justicia.

Con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, firmado en diciembre de 2007 y que entró en vigor el 1 de diciembre de 2009, se rescatan los elementos sustanciales de la *non nata* Constitución Europea y se introducen al mismo tiempo novedades de carácter sustantivo en lo que a la democracia participativa / representativa se refiere; concretamente se definen con precisión los principios y los cauces democráticos de la UE y se refuerza la democracia participativa. En este sentido, se vuelve a situar al ciudadano en el centro del proyecto europeo, y se reaviva el interés por las instituciones y acciones de la UE<sup>89</sup>. No hay que olvidar que, en realidad, el Tratado de Lisboa es una variante del Tratado Constitucional despojado de las señales externas de “constitucionalidad” con el objeto de evitar un nuevo rechazo por parte de los públicos europeos más escépticos y que incorpora el conocido art. 17.7 del TUE, que establece que teniendo en cuenta los resultados de las elecciones al PE el Consejo Europeo propondrá al PE el candidato a presidir la Comisión Europea. De esta manera, las elecciones que tuvieron lugar el 25 de mayo (VIII Legislatura), fueron cualitativamente diferentes de las de las anteriores legislaturas ya que se votó por primera vez la elección de un Parlamento que había escogido a la Comisión Europea<sup>90</sup>.

Durante el primer semestre de año 2010 y siendo España la que asume la misión de poner en funcionamiento el Tratado por detentar en ese momento la Presidencia de la Unión, se

---

se instituye una Constitución para Europa”, en *Revista Jurídica de los Derechos Sociales*, Centro de Estudios Políticos y Constituciones, 216, Consultado en página web: [www.upo.es/revistas/index.php/lex\\_social/index](http://www.upo.es/revistas/index.php/lex_social/index).

<sup>89</sup> «Refuerzo de la Democracia Europea», consultado en página web Eur-lex: <http://eurlex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=URISERV%3Aai0021>. ACTOS CONEXOS: Reglamento (UE) n° 211/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de febrero de 2011, sobre la iniciativa ciudadana [Diario Oficial L 65, de 11.3.2011]. Modificado por el Reglamento Delegado (UE) n° 268/2012 [Diario Oficial L 89 de 27.3.2012], el Reglamento (UE) n° 517/2013 [Diario Oficial L 158 de 10.6.2013] y el Reglamento Delegado (UE) n° 887/2013 [Diario Oficial L 247 de 18.9.2013].

<sup>90</sup>Aldecoa Luzárraga, F. (2014), “Una Europa más democrática”, Consultado en El País Digital: [http://elpais.com/elpais/2014/02/13/opinion/1392316392\\_413715.html](http://elpais.com/elpais/2014/02/13/opinion/1392316392_413715.html), Último acceso: julio de 2019.

considera que es una buena oportunidad para abordar el asunto de la ciudadanía europea<sup>91</sup>. En este sentido, la delegación española que participaba en la Conferencia Intergubernamental y Monetaria para la UE presentó un memorándum sobre la ciudadanía europea que, pese a las dudas y el escepticismo inicial, supusieron dos novedades importantes en el ámbito institucional que comenzarían a aplicarse a partir del 2014<sup>92</sup>. Por una parte, es una novedad que en la Comisión dejarán de estar representados permanentemente todos los EE.MM. estableciéndose un turno rotatorio que mantendría un número de comisarios correspondiente a los dos tercios del número de países miembros (17.5 TUE). Por otra, el Consejo se deberá pronunciar por mayoría cualificada, entendiendo por tal aquella que represente el 55% de los miembros del Consejo, incluyendo un mínimo de quince, y que representen, al menos, un 65% de la población de la Unión (art. 16.4 TUE)<sup>93</sup>.

En consecuencia, la tensión competencial entre el PE y los parlamentos nacionales cobra una nueva dimensión con Lisboa al ganar éstos un nuevo peso político dentro de la Unión. Particularmente, tal y como se declara en el art. 12 TUE:

*los Parlamentos nacionales contribuirán activamente al buen funcionamiento de la Unión,*

Para lo cual les dota de una serie de competencias de entre las que destacan la necesidad de ser informados de los proyectos legislativos de la Unión, velar por la aplicación del principio de subsidiariedad o participar en la evaluación de los mecanismos de aplicación de las políticas de la Unión en el espacio de libertad, seguridad y justicia.

---

<sup>91</sup> Del Río Villar, S. (2007), «La ciudadanía de la Unión Europea: la Comisión propone doce nuevas acciones para reforzar los derechos de los ciudadanos», consultado en página web: Hablemos de Europa: <http://www.hablamosdeeuropa.es/prensa/noticias/la-ciudadania-de-la-union-europea-la-comision-propone-doce-nuevas-acciones-para-reforzar-los-derechos-de-los-ciudadanos>, Último acceso: julio de 2019.

<sup>92</sup> Bru Purón, C.M. (1993), *La ciudadanía europea*, pp.3-12, El texto de la propuesta oficial española, de octubre de 1990, Consultado en página web: <https://uvadoc.uva.es/bitstream/10324/3056/1/CiudadaniaEuropea.pdf> Último acceso: julio de 2019.

<sup>93</sup> García Sáez, J.A. (2009), “Las aspiraciones cosmopolitas de la ciudadanía europea a la luz del Tratado de Lisboa”, en Cuadernos Electrónicos de Filosofía del Derecho, nº19, Consultado en página web: <http://journaldatabase.info/journal/issn1138-9877>, Último acceso: julio de 2019.

Por otra parte, con el Tratado de Lisboa la ciudadanía europea además de regularse en el Tratado de Funcionamiento de la Unión (TFUE, arts.18 a 25), también se regulará en la Carta de Derechos Fundamentales de la UE (Tratado de Niza 2001), que adquiere un valor jurídicamente vinculante y que a tal efecto fue enmendada y proclamada por segunda vez en diciembre de 2007, en aras a establecer una seguridad jurídica dentro de la UE, según la nueva redacción dada al artículo 6 del TUE, quedando como sigue<sup>94</sup>:

1. La Unión reconoce los derechos, libertades y principios enunciados en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea de 7 de diciembre de 2000, tal como fue adaptada el 12 de diciembre de 2007 en Estrasburgo, la cual tendrá el mismo valor jurídico que los Tratados.

Las disposiciones de la Carta no ampliarán en modo alguno las competencias de la Unión tal como se definen en los Tratados. Los derechos, libertades y principios enunciados en la Carta se interpretarán con arreglo a las disposiciones generales del título VII de la Carta por las que se rige su interpretación y aplicación y teniendo debidamente en cuenta las explicaciones a que se hace referencia en la Carta, que indican las fuentes de dichas disposiciones.

2. La Unión se adherirá al Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales. Esta adhesión no modificará las competencias de la Unión que se definen en los Tratados.

3. Los derechos fundamentales que garantiza el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales y los que son fruto de las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros formarán parte del Derecho de la Unión como principios generales<sup>95</sup>.

---

<sup>94</sup> Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, consultado en página web: Eur-Lex: <http://eur-lex.europa.eu/>.

<sup>95</sup> Artículo 6 del TUE, consultado en la página web de EUR-LEX: <http://eur-lex.europa.eu/legal>.

De este modo, y con la perspectiva que nos da el tiempo, podemos afirmar que el Tratado de Lisboa si bien introduce algunas tímidas mejoras en algunos aspectos, no acaba con el debate entre el federalismo y la mera cooperación intergubernamental, discrepancia que se observa claramente reflejada en la tensión competencial que se aprecia por un lado entre PE y el resto de instituciones políticas de la Unión; y por otro lado entre el PE y entre los parlamentos nacionales<sup>96</sup>. Así las cosas y fundamentada en el ideal de avanzar progresivamente en una unión de Estados cada vez más estrecha, germina la semilla de extender el derecho constitucional democrático más allá de las fronteras nacionales, de lo que dan fe seis décadas de práctica constitucional europea<sup>97</sup>.

En este contexto, en oposición a las teorías normativas surgieron referentes para toda la doctrina que defendieron la constitucionalización del derecho internacional, tales como Rawls<sup>98</sup> y Habermas<sup>99</sup>, y desde el campo de estudio de la filosofía, autores como Caney<sup>100</sup> y Höffe<sup>101</sup>, por citar algunos ejemplos, que construyeron principios normativos globales dentro del marco de la filosofía moral que después aplicaron a la realidad política.

Ahora bien, es un hecho contrastado que Lisboa ha dado su fruto constitucional en tanto que no sólo ha contribuido a desconstitucionalizar el procedimiento de reforma de los Tratados, sino que también ha transformado la concepción del derecho constitucional

---

<sup>96</sup> García Sáez, J.A (2009), *La concepción de ciudadanía del Tratado de Lisboa en referencia al ideal cosmopolita*, Institut de Drets Humans Universitat de València, Consultado en página web: <https://roderic.uv.es:8443/handle/10550/2244> Último acceso: julio de 2019.

<sup>97</sup> Menéndez, A.J. (2010), “La Unión Europea entre el Constitucionalismo Democrático y la Gobernanza”, en *Revista de Estudios Políticos*, nº 149, pp.47-85.

<sup>98</sup> Rawls, J. (1993), “Political Liberalism”, Columbia University Press, en Kreide, R. *La democracia reprimida: Problemas de legitimidad en la sociedad mundial*, Justus Liebig University Giessen, *Revista Internacional de Filosofía Política*, nº 9, Consultado en página web: [www.lastorresdelucca.org](http://www.lastorresdelucca.org). Último acceso: febrero de 2020.

<sup>99</sup> Habermas, J.(1996), *Between Facts and Norms*, Cambridge: MIT Press, en Kreide, R. *La democracia reprimida: Problemas de legitimidad en la sociedad mundial*, Justus Liebig University Giessen, *Revista Internacional de Filosofía Política*, nº 9, Consultado en página web: [www.lastorresdelucca.org](http://www.lastorresdelucca.org), Último acceso: febrero de 2020.

<sup>100</sup> Caney, S. (2005), “Justice Beyond Borders: A Global Political Theory”, Oxford: Oxford University Press, en Kreide, R. *La democracia reprimida: Problemas de legitimidad en la sociedad mundial*, Justus Liebig University Giessen, *Revista Internacional de Filosofía Política*, nº 9, Consultado en página web: [www.lastorresdelucca.org](http://www.lastorresdelucca.org), Último acceso: febrero de 2020.

<sup>101</sup> Höffe, O. (1999), *Demokratieim Zeitalter der Globalisierung*.München: C. H. Beck Verlag, en Kreide, R. *La democracia reprimida: Problemas de legitimidad en la sociedad mundial*, Justus Liebig University Giessen, *Revista Internacional de Filosofía Política*, nº 9, Consultado en página web: [www.lastorresdelucca.org](http://www.lastorresdelucca.org)., Último acceso: febrero de 2020.

comunitario al transformar las ideas subyacentes de la Unión como comunidad política y de la base de legitimidad democrática del derecho constitucional europeo<sup>102</sup>.

Como resultado, hoy por hoy, la legitimidad de la UE se plantea en torno a cuestiones tales como participación y compromiso. Esto significa que el modelo lineal consistente en decidir las políticas desde arriba debe ser sustituido por un círculo virtuoso basado en la interacción, en las redes existentes y en una participación a todos los niveles, desde la definición de las políticas hasta su aplicación. Aunque como es bien sabido en casi todos los países democráticos, los gobiernos están expuestos a presiones crecientes y con mayor frecuencia, ante nuevas coaliciones políticas resultantes de los procesos políticos que le obligan, respetando los cauces y fines democráticos, a buscar fórmulas para que los ciudadanos tengan *de facto* la importancia que merecen. En este sentido y como muestra de ello, la UE reconoce en numerosos textos la importancia de la sociedad civil para el fortalecimiento de Europa y sus estructuras democráticas<sup>103</sup>.

Dedicamos el siguiente capítulo a analizar la figura de la ciudadanía europea como protagonista indiscutible del futuro de la UE.

---

<sup>102</sup> Menéndez , A.J. (2010), “La Unión Europea entre el Constitucionalismo Democrático y la Gobernanza”, en *Revista de Estudios Políticos*, nº 149, pp.47-85.

<sup>103</sup> Molina Del Pozo, C.F. (2014), *Una vez más, en torno a la idea de la Gobernanza en la Unión Europea*, Consultado en página web: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/autor?codigo=112709>, Último acceso: octubre 2019.



### CAPÍTULO 3.

#### La Ciudadanía y su participación en la UE

Una vez estudiados en el capítulo anterior los derechos civiles, políticos y sociales conquistados y reconocidos a través de la historia por los ciudadanos, exponemos a continuación el tema en torno al cual hemos desarrollado nuestra investigación, que pivota en torno al eje de la participación ciudadana en las instituciones de la UE.

Consideramos que, para poder desarrollar un análisis más detallado y crítico sobre la cuestión referida, hemos de explicar desde diferentes enfoques el concepto de ciudadanía. Además, precisaremos su tratamiento en el marco de gobiernos democráticos, sus vínculos políticos y administrativos y su reconocimiento, evolución y plasmación en los Tratados de la UE.

Analizaremos también, a lo largo del presente capítulo, las distintas modalidades, los medios, los mecanismos y los canales a través de los cuales, los ciudadanos pueden participar activamente en la toma de decisiones tanto de forma individual como colectivamente.

En este sentido, teniendo presente que los derechos se encuentran entre los pilares esenciales de los gobiernos democráticos, la participación ciudadana es uno de los grandes retos que debe afrontar la UE en el siglo XXI para dotar de mayor credibilidad y legitimidad al proyecto comunitario<sup>1</sup>. En consecuencia, los líderes europeos deben dar una oportunidad real a reformas plausibles que puedan materializar el acercamiento de las instituciones a la ciudadanía con una voluntad política firme y consensuada. A nuestro juicio, es necesario un compromiso por parte de las instituciones europeas de disponer de espacios y mecanismos de participación de sus ciudadanos en la vida pública<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Dahl, R. (1999), *Una guía para los ciudadanos*, Santillana, p. 60.

<sup>2</sup> Del Río Villar, S. (2009), *Ciudadanía activa en Europa. Proceso participativo y nuevos espacios para la comunicación*, Grupo Difusión Jurídica y Temas de Actualidad.

Aun resaltando el hecho de que cualquier relación con la comunidad es una tarea compleja y que ofrece una gama infinita de problemas y oportunidades, es evidente que las organizaciones dependen cada vez más de la cooperación y del aprecio del gran público, tanto si se trata de grupos como de individuos. Si hablamos además de públicos en términos políticos la dependencia es directa porque la buena imagen se traduce en la permanencia o el desplazamiento del poder<sup>3</sup>.

En este sentido, compartimos la consideración de que el conjunto de problemas que padece la UE y que se manifiestan en las variadas crisis que soporta en el tiempo, una tras otra, pueda llegar a poner en evidencia tanto el sistema constitucional como político europeo, así como la enorme capacidad y potencial que ofrecen los Tratados en términos de objetivos y de políticas comunes. De ser esto así, comportaría un verdadero fracaso de los mecanismos de integración que hace más de sesenta años nos dimos los ciudadanos y los Estados europeos.

Finalizaremos el presente trabajo de investigación, exponiendo y detallando nuestra propuesta de mejora, que consideramos, es el eje sobre el cual se ha estructurado todo el estudio realizado.

### **3.1. La evolución del concepto de “ciudadanía”**

Al objeto de este trabajo y teniendo en cuenta que la interpretación sobre el concepto de ciudadanía puede ser muy amplia, consideramos la conveniencia de realizar algunas precisiones conceptuales.

En este sentido, es preciso señalar que existen tres criterios básicos de atribución de la ciudadanía en la experiencia histórico-comparada: la ascendencia común o linaje, la dependencia territorial y la libre elección de residencia. El primero de dichos criterios, cuyo origen esté probablemente ligado al culto religioso a los antepasados, fue el empleado en la Antigüedad. Durante la Edad Media, las distintas formas de vinculación a la tierra -por obra del feudalismo primero, y de las monarquías territoriales después- desplazó progresivamente

---

<sup>3</sup> Bell Mallen, J.I. (2005), *Comunicar para crear valor. La dirección de comunicación en las organizaciones*, Eunsa.

el linaje por la dependencia territorial o, dicho en término más conocidos, el *ius sanguinis* por el *ius solis*. La elección de residencia sólo fue un criterio de atribución de la ciudadanía en algunas ciudades libres. El cambio de paradigma, como tantas otras cosas, lo trajo la Revolución Francesa: su lógica liberal, igualitaria y universalista habría debido conducir, sin duda, al triunfo de la libre elección de residencia como criterio de atribución de la nacionalidad -téngase en cuenta, además, que el linaje es propio de sociedades cerradas y la dependencia territorial se asociaba al Antiguo Régimen-; pero tal vez, como consecuencia de la necesidad bélica de fortalecer el espíritu patriótico, fue el *ius sanguinis* el criterio que acabó imponiéndose en Europa, quedando los otros dos relegados a un papel meramente complementario<sup>4</sup>. En este orden de consideraciones, resulta clásica la comparación entre Alemania y Francia: mientras aquella difícilmente atribuye la ciudadanía a los inmigrantes, esta ha tendido tradicionalmente a naturalizar a quienes se han establecido en el país aceptando sus valores políticos fundamentales. Ello implica, además, que sus respectivas autopercepciones como nación son distintas: mientras que en Alemania es etno-cultural, en Francia es republicana.

Sobre esta cuestión, cualquiera que sea el criterio adoptado de atribución de la ciudadanía siempre ha habido formas derivadas de adquisición de aquélla, es decir, junto a ciudadanos de origen por su nacimiento, hay personas que adquieren la ciudadanía en algún momento ulterior de su vida, en virtud de algún hecho al que el ordenamiento anuda este efecto (residencia, matrimonio, etc.).

Con respecto a la duda que se plantea en torno a las diferencias de significación jurídica que puedan existir entre las palabras “ciudadanía” y “nacionalidad”, tal y como argumenta Díez-Picazo, ambas expresiones son una misma cosa, en tanto que hacen referencia al vínculo de la persona hacia un Estado determinado -que suele comportar derechos y deberes- o, aún con mayor precisión, a la situación de sujeción permanente de una persona a un Estado. En el lenguaje jurídico preliberal, para designar este fenómeno se solía emplear la expresión romanista *status civitatis*. La palabra “nacionalidad” con esta significación, en cambio, aparece sólo a raíz de la Revolución Francesa. Probablemente, ello no se debe sólo a la

---

<sup>4</sup> Díez-Picazo, L. M. (2001), “Sobre la ciudadanía europea”, Consultado en página web de Dialnet: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=246612>. Último acceso: julio de 2020.

importancia crucial que la idea de nación tuvo en todo el pensamiento jurídico-político de los revolucionarios, sino también al hecho de que la legislación revolucionaria - a la que seguirán más tarde todas las legislaciones liberales- aceptó ciertas desigualdades entre los ciudadanos y terminó por diferenciar a éstos entre activos y pasivos a efectos de la plenitud de derechos políticos. En un primer momento, sólo los ciudadanos mayores de edad, varones y con cierto nivel de renta o instrucción tenían acceso al sufragio, mientras que los demás eran ciudadanos pasivos: ciertamente, gozaban de los derechos civiles; pero no podían participar en la gestión de los asuntos públicos. Un ejemplo claro de esta distinción la podemos encontrar en la Constitución de Cádiz: el Capítulo II del Título I es “De los Españoles”, mientras que el Capítulo IV del Título II es “De los ciudadanos españoles”. Dicho lo anterior, este uso lingüístico que se originó con la Revolución Francesa, aun estando bastante generalizado, no ha llegado a desplazar completamente las expresiones más antiguas. Hay países europeos en los que, incluso en el ámbito del Derecho Privado, se sigue usando la palabra “ciudadanía”, en vez de “nacionalidad”. Tal es, por ejemplo, el caso de Italia.

Otra cuestión que hay que tener en cuenta es el debate que existe entre la naturaleza jurídica de la ciudadanía o, si se prefiere, la nacionalidad, es si nos encontramos ante una relación jurídica o un *status*. En este sentido, si se concibe como una relación jurídica, la ciudadanía es un conjunto predeterminado de derechos y deberes; si se concibe, en cambio como un *status*, la ciudadanía es una situación o manera de ser, con independencia de los derechos y deberes que, en cada tiempo y lugar, lleve aparejados. Pues bien, para dilucidar esta cuestión es conveniente diferenciar dos posibles sentidos de la idea de ciudadanía.

En un primer sentido, la ciudadanía es el conjunto de derechos y deberes relacionados con la gestión de la cosa pública: sufragio activo y pasivo, acceso a los cargos y empleos públicos, etc. En otras palabras, hay determinados derechos y deberes que, habida cuenta de su contenido, nuestra cultura jurídica asocia a la idea de ciudadanía por considerarlos propios -o, incluso, exclusivos de los ciudadanos. Referida sólo a ese conjunto de derechos y deberes, la ciudadanía es, sin duda, un tipo de relación jurídica; pero es igualmente incuestionable que esos derechos y deberes sólo existen dentro de la tradición liberal- democrática.

En un segundo sentido, en cambio, la ciudadanía es la sujeción permanente de una persona a un Estado, cualesquiera que sean los derechos y deberes que ello comporte en cada momento. Aquí la ciudadanía es vista como un continente, no como un contenido. Por ello se dice que la ciudadanía es un *status*, esto es, la situación del individuo frente al ordenamiento jurídico. Así, por ejemplo, nadie negaría la condición de ciudadanos a los menores de edad, que, por definición, carecen del pleno goce de sus derechos políticos.

En este contexto es importante aclarar que el concepto de ciudadanía tiene una estrecha relación con el nacionalismo. Aunque la ciudadanía hace referencia a derechos que son otorgados por un gobierno a los individuos para participar en la vida civil, el nacionalismo es necesario, en tanto que da la fuerza de cohesión, es decir, es la idea detrás de la ciudadanía que crea el sentimiento de pertenencia<sup>5</sup>. Por lo tanto, podemos afirmar que las ideas nacionalistas están relacionadas con un intento de resolver el problema de distanciamiento entre el Estado y la sociedad imponiendo ideas de ciudadanía a la sociedad e imponiendo intereses dentro de la sociedad civil, tal y como refleja la aseveración: “the modern state creates the conditions under which nationalism as the ideology of political movements can be formed. The idea of nationalism is centrally an idea about taking power in order to establish a certain kind of state”<sup>6</sup>.

Este dualismo entre identidad y legalidad, representados por el nacionalismo y la ciudadanía, es considerado como un debate entre la llamada comunidad moral y la comunidad legal. En la primera existen valores, culturas, historia, tradiciones, compartidos por un grupo de individuos que reclaman soberanía democrática, ya que la única manera de pasar al demos es a través del *ethnos*, es decir, a través de un plano nacional. La comunidad legal, por su parte, define la jurisdicción sobre la que se aplicarán ciertas políticas públicas, al mismo tiempo que se trata de relacionar el Estado de Derecho con valores universales.

---

<sup>5</sup> Samaniego López, L. M. (2005), Tesis doctoral: *El Estado-Nación dentro de la Unión Europea*, México, Universidad de las Américas Puebla, No publicada, Consultada en página web: [http://catarina.udlap.mx/u\\_dl\\_a/tales/documentos/lri/samaniego\\_1\\_lm/capitulo3.Pdf](http://catarina.udlap.mx/u_dl_a/tales/documentos/lri/samaniego_1_lm/capitulo3.Pdf). Último acceso: julio de 2019.

<sup>6</sup> Breuilly, J. (1999), “Nationalism and the State” en Roger Michener, R. *Nationality Patriotism and Nationalism*, *Minnesota*, Paragon House, p. 22.

Hay que resaltar que en la actualidad, el discurso o debate político en torno a la idea de “ciudadano europeo” debe ser analizado en tanto en cuanto forma parte de la misma maquinaria que articula, legitima y, por tanto, construye los límites de nuestra comunidad de Estados europeos, dando forma al que puede ser considerado como el “derecho de todos los derechos”, ya que, por primera vez en la historia, se “transnacionalizaron” derechos que hasta el momento habían estado siempre conectados a la ciudadanía basada en la nacionalidad y al ámbito político, jurídico y territorial del Estado-nación, usando conceptos cercanos a los posicionamientos de la ciudadanía de residencia<sup>7</sup>.

En este sentido, no existe una categoría jurídica colectiva que permita colocar a la ciudadanía europea en una esfera superior, separada de la nacionalidad u otro vínculo de conexión con un EE.MM. La pérdida del vínculo de la ciudadanía nacional o equivalente con un EE.MM acarrea la pérdida de la ciudadanía europea.

Ocurriría así cuando una parte del territorio de un EE.MM se separe de este. Los ciudadanos o habitantes del territorio separado perderían la ciudadanía europea y no tendrían derechos políticos como colectividad ni como individuos dentro de la UE. Tal es el caso de los ciudadanos británicos, como consecuencia del Brexit.

Llegados a este punto y establecidas las precisiones conceptuales sobre la ciudadanía, podemos afirmar que la ciudadanía europea es un concepto político, pero también es una noción jurídica y como tal debe ser estudiada<sup>8</sup>.

Abordamos a continuación, desarrollando y analizando en el siguiente epígrafe los derechos reconocidos a la ciudadanía europea en los Tratados de la UE, sus características y su evolución en los sucesivos Tratados ya que la idea de ciudadanía europea no aparece como

---

<sup>7</sup> Di Maio, C. y Tomás, A. (2018), "La ciudadanía europea ante el reto de la unidad política ¿mero estatuto de libertades o motor para una sólida integración de la Unión Europea?, *Revista Derecho del Estado* n° 40, enero-junio de 2018, pp. 181-208, Consultado en página web:

<https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/derest/article/view/5222>. Último acceso: diciembre 2020.

<sup>8</sup> Biglino Campos, P. (2005), *Ciudadanía nacional, ciudadanía europea. Constitución y Democracia: 25 años de Constitución democrática en España* (Actas del Congreso celebrado en Bilbao los días 19 a 21 de noviembre de 2003), Coord. García Herrera, M.A. Vol 2, pp. 3- 12, 65-74.

tal en los Tratados fundacionales, aunque si, como es evidente, en relación a la ciudadanía de cada uno de los EE.MM. y de ello, como veremos, se derivan consecuencias.

### **3.2. La ciudadanía europea y sus derechos en los Tratados**

Establecido el concepto de ciudadano, abordamos a continuación el marco normativo y los derechos de la ciudadanía europea reconocidos a lo largo de los sucesivos Tratados, lo que nos permitirá conocer de qué manera se ha ido configurando la identidad de la ciudadanía en el modelo europeo actual.

Si nos remontamos a sus inicios, encontramos que entre los años 40 y mediados de la década de 1960 fue la época de la creación de instituciones europeas - de la OCDE, del Consejo Europeo, de la CECA, de la fracasada comunidad política europea y, finalmente, de la Comunidad Económica Europea. En ese contexto, coexistían dos sociedades civiles contrarias: por un lado, el entusiástico movimiento europeo que abarcaba a toda Europa, y por otro, las organizaciones de carácter económico limitadas al pequeño territorio de la Comunidad Económica Europea y de carácter totalmente pragmático. Así, en los Tratados fundacionales, no encontramos el término de ciudadano europeo más allá de la ciudadanía de cada uno de los EE.MM<sup>9</sup>.

La Declaración Schuman es el título con el que informalmente se conoce el discurso pronunciado por el Ministro de Asuntos Exteriores francés Robert Schuman en el que tal y como lo reconoce oficialmente la Unión Europea (UE), se dio el primer paso para la formación de esa organización supraestatal<sup>10</sup>. El Tratado CEE tenía como objetivo la creación de un Mercado Común, pero, como se ha dicho por la Doctrina, por encima de todo, representaba una intencionalidad política que se manifiesta en su preámbulo cuando habla de “sentar las bases de una unión cada vez más estrecha entre los pueblos europeos”. La CEE se

---

<sup>9</sup> Przeworski, A. (2010), *Qué esperar de la democracia. Límites y posibilidades del autogobierno*, Siglo XXI, pp. 197- 201.

<sup>10</sup> De Bartolomé Cenzano, J.C. (2007), “La integración europea: sus obstáculos y sus logros” en Colomer, A. (Coord). *La Integración Política en Europa y en América Latina*, Ugarit, pp. 35-154.

presenta, así como una contribución, un paso más y decisivo a la construcción “funcional” de la Europa política<sup>11</sup>.

La CEE nació con una estructura muy similar a la de la CECA. Una Asamblea (hoy Parlamento Europeo), una Comisión, un Consejo de Ministros (hoy Consejo) y un Tribunal de Justicia.

La integración progresiva de los Estados y el aumento de las competencias de la, por entonces Comunidad Económica Europea, se inserta en una época en el que el movimiento europeísta pareció experimentar un empujón. Ello requería un esfuerzo de primer orden, para todos aquellos Estados que deseaban formar parte de la Unión, toda vez que debían adaptar sus estructuras gubernamentales, administrativas y judiciales a las nuevas exigencias para que la legislación europea resultara materialmente aplicable y asumiendo el acervo comunitario que recoge los logros alcanzados por la Unión hasta el momento de la adhesión<sup>12</sup>.

En 1979, es elegido por primera vez por sufragio universal y directo el Parlamento Europeo (PE), sobre el que hablaremos en epígrafes posteriores, pero que consideramos la conveniencia de destacar en este punto, ya que la influencia del PE va creciendo constantemente y dota, cada vez más, de legitimidad directa a los actos de la Comunidad. La representación directa en Europa acercará definitivamente el entramado institucional a los “ciudadanos”, y, de este modo se empieza a pensar que una Europa unida políticamente puede ser posible. En este contexto, comienza a fraguarse en el Consejo Europeo, reunido en Fontainebleau, en 1984, la Europa de los ciudadanos (o Comité Adonnino) en el cual se propuso la bandera comunitaria (adoptada oficialmente en 1986) y el himno de la UE.

En 1986 se firmó el Acta Única Europea (en adelante, AUE), Tratado por el que se constituyó la base de un amplio programa de seis años, destinado a eliminar las trabas a la libre circulación de mercancías a través de las fronteras de la UE y que dio origen, por ello, al “Mercado Único”, en el que se garantiza, tal y como recogía el artículo 7.A del Tratado CEE

---

<sup>11</sup> Díez Moreno, F. (2006), *Manual de Derecho de la Unión Europea*, Aranzadi, pp. 74-75.

<sup>12</sup> De Bartolomé Cenzano, J.C. (2007), Op. Cit.



y el artículo 14 del C.E. “un espacio sin fronteras interiores, y la libre circulación de mercancías, personas, servicios y capitales”.

Con la caída del muro de Berlín el 9 de noviembre de 1989, se produjo un vuelco político. Alemania se reunificó después de más de cuarenta años, y su parte oriental se incorporó a la CEE en octubre de 1990. A ello hay que añadir que en 1991, en los Balcanes, Yugoslavia comenzó a resquebrajarse. Con la caída del comunismo en Europa central y oriental, los europeos se sintieron más próximos, culminando en 1993 la creación del mercado único.

El cambio de modelo y el deseo de potenciar la participación activa de los ciudadanos en la vida política de la UE, cobra especial importancia desde el establecimiento de la ciudadanía de la UE por el Tratado de Maastricht en 1993, hecho que supuso un gran avance para la construcción europea y que tuvo un efecto directo en la vida de millones de ciudadanos<sup>13</sup>. Recordemos que El “Tratado de la Unión Europea” firmado en Maastricht el 7 de febrero de 1992, constituye un hito en el proceso de creación de la UE, pues establecía normas claras para su futura moneda única y su política exterior y de seguridad común, así como para el refuerzo de la cooperación en materia de justicia y asuntos de interior. La “Unión Europea” sustituyó oficialmente a la “Comunidad Europea”. El “Tratado de la Unión Europea” (en adelante, TUE), constituye una piedra angular en el proceso de integración europeo, pues al modificar y completar el Tratado de París de 1951 que creó la CECA, a los Tratados de Roma de 1957 que instituyeron la CEE y el EURATOM, y al Acta Única Europea de 1986, por primera vez se sobrepasaba el objetivo inicial de la Comunidad (construir un mercado común).

El Tratado, como sabemos, tuvo una estructura basada en “tres pilares”, según la terminología jurídica de los que lo idearon y redactaron. La metáfora utilizada es la de que el TUE tiene la forma de un “templo griego”, que se sustenta en tres pilares.

El central, es el que se ha denominado el “pilar comunitario”, es decir, el recogido en los Tratados comunitarios y sus diversas reformas, con sus instituciones con competencias

---

<sup>13</sup> Wihtol, C. (1999), *La ciudadanía europea*, Bellaterra, p.21.

supranacionales. Los nuevos pilares, los laterales, estarían basados en la cooperación entre los gobiernos en materia de Política Exterior y Seguridad Común (PESC) y Justicia y Asuntos de Interior (JAI).

En los pilares de cooperación entre los gobiernos las decisiones deberán adoptarse por consenso y las competencias de la Comisión, el PE y el Tribunal de Justicia serían escasas. Por el contrario, en el pilar comunitario, las decisiones se toman cada vez más por mayoría y el papel de las instituciones comunitarias es esencial.

Entrando en materia, el primer pilar, el comunitario, introdujo importantes novedades, y es en el que nos vamos a centrar, por ser el objeto de nuestro estudio. Es a partir del reconocimiento de una “Ciudadanía europea”, cuando la Europa de los ciudadanos adquiere relevancia, ya que se dio un salto cualitativo al reconocer a la ciudadanía europea los derechos políticos de los naturales de países comunitarios de la Unión y el contenido jurídico otorgado al concepto de ciudadanía de la Unión, mediante el estatuto jurídico de la “ciudadanía de la Unión”, sobre el que profundizaremos en el siguiente epígrafe.

Posteriormente, los Tratados de Amsterdam (1997) y de Niza (2001) tenían como objetivo consolidar la Unión y flexibilizar sus mecanismos de adopción de decisiones con carácter previo a la ampliación, además de contar con disposiciones destinadas a reformar las instituciones europeas, dar más voz a Europa en el mundo y aumentar los derechos de los ciudadanos.

### 3.2.1. El Estatuto del ciudadano

La creación de la ciudadanía europea obedeció por un lado a la intención de lograr una mayor integración entre los miembros de la Unión<sup>14</sup>. Por otro, y como es natural, no podemos olvidar el ámbito económico en el que la UE hunde sus raíces y en este sentido, la ciudadanía europea confiere derechos individuales a los ciudadanos de los EE.MM, con el objetivo de facilitar la libre circulación de personas (ausencia de visados, libertad de movimiento, de instalación y de trabajo), garantizando al mismo tiempo la seguridad y la protección de sus pueblos, mediante el establecimiento de un espacio de libertad, seguridad y justicia, al que hay que sumar los diversos avances que en materia de derechos humanos y fundamentales se dieron en el Tratado de Amsterdam<sup>15</sup>.

En este sentido, el reconocimiento de una “Ciudadanía Europea” creó un nuevo “status activae civitatis” (un estatuto particular para el ciudadano de la Unión), caracterizado por un reconocimiento superior de derechos y deberes de los ciudadanos de la Unión, frente a los ciudadanos extranjeros o no comunitarios.

El objetivo principal de la institucionalización de este nuevo estatus jurídico era, según manifestaron las instituciones comunitarias, reforzar y potenciar la identidad europea y posibilitar que los ciudadanos europeos participasen de forma más intensa en el proceso de integración comunitario. De este modo, la condición de ciudadano europeo quedó reservada a toda persona que tuviese la nacionalidad de un EE.MM. La ciudadanía europea no sustituye sino que complementa la ciudadanía de cada Estado. Consecuentemente, son las leyes de cada EE.MM, -que son diferentes en muchos casos-, las que regulan cómo se puede llegar a acceder a la ciudadanía de la UE.

---

<sup>14</sup> Información Consultada en la página web del Diario Oficial de la Unión Europea de fecha 17.12.2007 C306/10 -15, Arts 1º, 6º y Título II.

<sup>15</sup> Biglino Campos, P. (2005), *Ciudadanía nacional, ciudadanía europea. Constitución y Democracia: 25 años de Constitución democrática en España* (Actas del Congreso celebrado en Bilbao los días 19 a 21 de noviembre de 2003), Coord. García Herrera, M.A. Vol 2, pp. 3-12,65-74.

En el artículo 20 del TFUE se establece quién y en base a qué una persona puede ser considerada ciudadana de la UE:

*“será ciudadano de la Unión toda persona que ostente la nacionalidad de un Estado miembro”.*

Como ocurre en los ordenamientos nacionales, la ciudadanía se hace depender de la nacionalidad, ya que sólo los que pertenecen, de forma originaria o derivada, a una determinada comunidad pueden participar en la formación de la voluntad política que vincula a dicha colectividad. Y que se complementa con el artículo 9 del TUE, en el que se afirma que:

*“la ciudadanía de la Unión, complementa la ciudadanía nacional de los respectivos Estados miembros”.*

Es cierto que, por su ámbito específico de competencias, el Derecho de la UE, realiza una remisión a los ordenamientos de los EE.MM. a la hora de definir quienes son nacionales, y por lo tanto, ciudadanos de la Unión. De esta forma, los EE.MM. conservan plena libertad para fijar las reglas para la atribución de la nacionalidad.

Ahora bien, hay que precisar que esta forma de operar no hace particularmente imperfecta a la ciudadanía europea ni obliga a considerarla un *tertium genus* entre la nacionalidad y la extranjería, ya que, en materia de nacionalidad, es preciso tener presente que el derecho interno realiza también frecuentes remisiones a otros ordenamientos.

Los ciudadanos de los Estados que conforman la UE ya gozaban de diversos derechos en virtud de la aplicación de las reglas que regulaban el mercado único europeo (libre circulación de bienes y servicios, protección del consumidor y de la salud pública, igualdad de oportunidades y trato, etc.), pero la Ciudadanía de la Unión establece unos derechos que se añaden a todos los anteriores y que básicamente se pueden resumir en los siguientes:

- Derecho de libre circulación y residencia en el territorio de los EE.MM. (art. 18 del Tratado de Amsterdam, en adelante T.A)
- Derecho de ser elector y elegido en las elecciones al PE y en las elecciones municipales en el EE.MM donde haya fijado su residencia. (Idem)
- Derecho a recibir protección diplomática y consular de cualquier EE.MM, si el país de origen del ciudadano europeo no tiene representación diplomática en un tercer país. (art. 20 T.A)
- Derecho de Petición ante el PE y derecho de acudir al Defensor del Pueblo, en los casos de mala administración de las instituciones y los órganos comunitarios. (art. 21 T.A).

A estos derechos, el Tratado de Amsterdam añadió otros dos:

- Derecho de ponerse en contacto con las instituciones europeas en una de las lenguas oficiales y a recibir respuesta redactada en esa misma lengua.
- Derecho de acceder a los documentos del PE, el Consejo y la Comisión, excepto en los casos fijados legalmente. Estos dos últimos derechos, así como el derecho de petición al PE y de acudir al Defensor del Pueblo, son también aplicables a todas las personas residentes en los EE.MM, aunque no sean ciudadanos de ellos.

La ciudadanía europea, a diferencia de las ciudadanía nacionales, no impone, hasta el presente, ningún tipo de deber a los ciudadanos de los EE.MM-

Para completar los derechos introducidos en Maastricht y recogidos en el Tratado de Amsterdam, debemos recordar la igualdad de todos los ciudadanos al acceso a la función pública en las instituciones de la UE; el principio de no discriminación por razón de nacionalidad entre los ciudadanos de la UE (art. 6 del T.A) y el principio de no discriminación

por motivos de sexo, raza u origen étnico, religión o creencias, discapacidad, edad u orientación sexual (art. 13 T.A). Este principio de no discriminación también se reforzó por lo que se refiere a la igualdad real entre hombres y mujeres.

El Tratado de Amsterdam, como hemos visto, constituyó un significativo avance en el refuerzo de los derechos fundamentales, sumado al hecho de que fomenta mejoras en la política de Transparencia y acceso de los ciudadanos a los documentos de las instituciones europeas<sup>16</sup>.

### **3.2.2. Del Tratado de Maastricht al Tratado de Niza**

Con el Tratado de Maastricht, cuatro grupos de derechos cobraron relieve en el acuerdo final: la libre circulación, la protección diplomática en el extranjero, la petición al PE y el amparo de un nuevo *ombudsman* europeo.

El derecho de los ciudadanos europeos a votar en elecciones municipales y europeas en su país de residencia, en lugar de en su país de origen, planteaba problemas constitucionales a Francia y devino una cuestión importante en el debate de ratificación del Tratado, pero prevaleció la concepción de que la ciudadanía europea representaba no solo un proceso de construcción institucional y de integración supranacional, sino también el resultado de la política nacional de los EE.MM., las tensiones intergubernamentales y las negociaciones entre ellos.

De los cuatro grupos de derechos de ciudadanía comprendidos en el Tratado de Maastricht, los de sufragio (el derecho a votar y ser candidato en el país de residencia) suscitaba la mayor controversia. A él se oponían amplias mayorías de ciudadanos en Dinamarca, Francia, Grecia, Luxemburgo y el Reino Unido. También en Alemania, Bélgica y Portugal provocaban rechazo, aunque menos extendido. Solo Irlanda, Holanda, España e Italia contaban con mayorías de apoyo al reconocimiento de estos derechos electorales.

---

<sup>16</sup> De Bartolomé Cenzano, J.C. (2007), Op.Cit.

Esas resistencias a la concesión de derechos políticos de ciudadanía contribuyen a explicar las dificultades que afrontaron algunos EE.MM. en el proceso de ratificación del Tratado de Maastricht. Quienes critican a los líderes políticos por no haber impulsado una noción más fuerte de ciudadanía europea deberían recordar esta oposición social y las reservas que provocaba en las opiniones públicas nacionales. Un buen ejemplo de ello lo ofrece el caso de Dinamarca, el primer EE.MM. que acometió la ratificación. A pesar del respaldo de la mayor parte de sus partidos políticos, el fracaso inicial supuso un duro golpe. En efecto, en el referéndum de junio de 1992, los votantes daneses rechazaron el Tratado por 50,7 frente a 49,3 por ciento. Cuando los otros once EE.MM. decidieron seguir adelante con el proceso de ratificación, dejando abierta la posibilidad de la participación del país nórdico, el gobierno y los partidos de oposición daneses acordaron un borrador de “compromiso nacional” en el que solicitaban a los otros EE.MM. disposiciones específicas en cuatro áreas: la política de defensa, la moneda común, los asuntos judiciales y policiales, y la ciudadanía.

En cuanto a este último aspecto, Dinamarca reclamó “la no sujeción a obligaciones relacionadas con la ciudadanía de la Unión”, aunque se comprometía a permitir que los ciudadanos de la Unión votaran y se presentaran como candidatos en las elecciones europeas y municipales.

En este punto, el Consejo aclaró que las provisiones de ciudadanía de Maastricht “darían a los nacionales de los EE.MM. derechos añadidos y protección”, y que “en ningún caso sustituirían a la ciudadanía nacional”; asimismo, puntualizó que “la cuestión sobre si un individuo posee la nacionalidad de un EE.MM. se resolvería solo en referencia a la ley nacional del EE.MM. afectado”. Sabiéndose ya libres de las exigencias de defensa común, justicia y policía, moneda y ciudadanía europea, los votantes daneses aprobaron en un segundo referéndum, por mayoría del 56,7 por ciento del electorado, el Tratado de Maastricht.

Por su parte, España desempeñó un papel fundamental en el afianzamiento de la ciudadanía europea en el Tratado de Maastricht, preconizando un salto cualitativo que posibilitara la transformación de un área de carácter esencialmente económico en un área integrada, puesta al servicio directo del ciudadano.

Su defensa suponía la aceptación de la reforma de la Constitución de 1978, conforme a la cual solo los ciudadanos españoles podían presentarse a las elecciones municipales. El Congreso de los Diputados y el Senado aprobaron por unanimidad la reforma constitucional y, aunque algunos partidos se inclinaban por convocar un referéndum sobre el Tratado, todos le otorgaron respaldo parlamentario<sup>17</sup>.

La apuesta por la ciudadanía europea también reactivó el debate sobre los derechos sociales europeos y la posibilidad de una provisión de bienestar supranacional. No era esta una discusión novedosa: ya en los años cincuenta se había puesto de manifiesto la intención de añadir derechos sociales “compactos” a los derechos “tenues” de libre circulación. Las negociaciones del Tratado de Roma sobre la política social resultaron claramente más difíciles que las relativas a la libre circulación. Sin embargo, la nueva Comunidad adoptó en 1958 provisiones detalladas sobre la seguridad social de los trabajadores migrantes, a las que, cinco años después, siguieron nuevas medidas sobre la seguridad social de los trabajadores “fronterizos” (residentes en un EE.MM. y empleados en otro), temporales y no residentes, así como sobre las prestaciones sanitarias y de maternidad, y los subsidios familiares para los miembros de las familias residentes en un EE.MM. diferente de aquel en el que el trabajador estuviera empleado.

Entretanto, desde Luxemburgo el TJUE también ha hecho patente una notable actividad, lo cual ha llevado a algunos expertos en leyes a mantener que el Tribunal está creando una ciudadanía europea real. A este respecto, dos sentencias ilustran la creciente importancia de la ciudadanía europea en la promoción de los derechos sociales, en particular para los migrantes de la Unión. La primera tuvo como sujeto protagonista a María Martínez Sala, una ciudadana española que había vivido en Alemania desde 1968, y en 1993 solicitó una ayuda para la crianza de un hijo. Su solicitud fue rechazada por no hallarse en posesión de la ciudadanía alemana, ni de un título o permiso de residencia. Cuando Martínez Sala recurrió la decisión administrativa, el tribunal alemán requirió una opinión preliminar del TJUE, que respondió

---

<sup>17</sup> Maas, W. (2013), “La creación y la evolución de la ciudadanía europea” en *La ciudadanía europea en la encrucijada*, Panorama Social, nº 17, Primer semestre 2013. Consultado en página web: <https://dialnet.unirioja.es/ejemplar/341757>, Último acceso: agosto 2020.



que la recurrente tenía derecho a la ayuda porque los ciudadanos nacionales de cualquier EE.MM. no pueden sufrir discriminación en razón de su nacionalidad.

El segundo caso afectó a Rudy Grzelczyk, un ciudadano francés desplazado a Bélgica para cursar estudios universitarios, que solicitó la misma prestación económica a la que tenían acceso los estudiantes belgas. La prestación se concedió inicialmente, pero después se retiró porque Grzelczyk no era trabajador, sino estudiante<sup>18</sup>.

El tribunal belga solicitó al TJUE una opinión preliminar, planteándole si, a la luz de la sentencia dictada en el caso Martínez Sala, los principios de la ciudadanía europea y la no discriminación permitían al gobierno belga rechazar la asistencia a los ciudadanos de la UE. El caso dio lugar a una larga lista de intervenciones. Los servicios sociales belgas argumentaron que los ciudadanos europeos no tenían derecho a reclamar prestaciones sociales porque la legislación existente requería que todos los ciudadanos poseyeran suficiente protección de la seguridad social de sus países.

También Dinamarca mantenía que la ciudadanía europea no podía otorgar a los ciudadanos derechos sociales nuevos o más amplios. Bélgica añadió que su beca para estudiantes constituía un instrumento de política social, no vinculado a la formación profesional, y por tanto al margen de la competencia europea. Por su parte, Francia alegó que la extensión del principio de igual trato a los ciudadanos de la UE (en lugar de solo a los trabajadores) establecería una igualdad total entre todos los ciudadanos europeos, difícil de conciliar con los derechos de ciudadanía nacionales.

Portugal objetó, en cambio, que, habida cuenta de los avances en la ciudadanía europea, los europeos ya no eran simplemente actores económicos en una comunidad económica, por lo cual la distinción entre trabajadores y otros ciudadanos carecía de validez. Y el Reino Unido espetó que, aun cuando Grzelczyk fuera discriminado en razón de su nacionalidad, la legislación europea permitía semejante discriminación en cuestiones de derechos sociales. El Tribunal mantuvo la prohibición de discriminación basada únicamente en criterios de

---

<sup>18</sup> Sentencia de 20 de septiembre de 2001, Rudy Grzelczyk c. Centre public d'aide sociale de Ottignies-Louvain-la Neuve, C-184/99.

nacionalidad y resolvió que las reglas concernientes a la seguridad social de los EE.MM. no podían sino aplicarse conjuntamente con las provisiones de la ciudadanía europea: “La ciudadanía de la Unión está destinada a ser el estatus fundamental de los nacionales de los EE.MM., confiriéndoles igualdad legal en los ámbitos cubiertos por la ley comunitaria, independientemente de su nacionalidad”.

Observamos pues que el gran éxito de la integración europea radica en que, setenta años tras los horrores de la Segunda Guerra Mundial, el conflicto armado entre los EE.MM. de la UE resulta inconcebible. Siempre habrá dificultades y nuevos problemas, sin embargo, parece probable que estos problemas europeos encuentren soluciones europeas.

Con las diversas reformas de los tratados se han ido consolidando los derechos europeos, de tal modo que el PE ha descrito la ciudadanía europea como “una institución dinámica, una llave en el proceso de integración europea” de la que “se espera gradualmente que complemente y extienda los derechos” de la ciudadanía nacional<sup>19</sup>.

En este contexto, el compromiso de la UE con los derechos de los ciudadanos se confirmó de manera solemne en Niza, en diciembre de 2000, mediante la proclamación de la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE. Los Derechos Fundamentales constituyen una serie de bienes jurídicos que derivan directamente de la dignidad humana y que cada Estado “está obligado” a reconocer y a garantizar porque son anteriores a su propia existencia como Estado. Lejos de tener un mero valor subjetivo, constituyen un verdadero parámetro de democracia constitucional, de ahí su valor normativo, general y hermenéutico. No estamos ante una materia que puede constituir un objeto de negociación o transacción, por la sencilla razón de que nos encontramos ante verdaderos bienes indisponibles e inalienables<sup>20</sup>.

Esta Carta, elaborada por una Convención integrada por parlamentarios nacionales y europeos, representantes de los Gobiernos y un miembro de la Comisión, contiene, agrupados en seis capítulos - “Dignidad”, “Libertades”, “Igualdad”, “Solidaridad”, “Ciudadanía” y

---

<sup>19</sup> Maas, W. (2013), Op.Cit.

<sup>20</sup> De Bartolomé Cenzano, J.C. (2007), “La integración europea: sus obstáculos y sus logros” en Colomer, A. (Coord), *La Integración Política en Europa y en América Latina*, Ugarit, pp. 35-154.

“Justicia”- 54 artículos en los que se definen los valores fundamentales de la UE y los derechos civiles y políticos, económicos y sociales del ciudadano de la UE.

Encontramos ya en su Preámbulo su intencionalidad: preservar el respeto a los valores comunes, indivisibles y universales herederos del patrimonio espiritual y moral de la UE basados en la dignidad humana, la libertad, la igualdad y la solidaridad, al afirmar que “Los pueblos de Europa, al crear entre sí, una unión cada da vez más estrecha, han decidido compartir un porvenir pacífico basado en valores comunes”. Y en base a ellos y a los principios de la democracia y del Estado de Derecho es posible la creación de ese espacio de libertad, seguridad y justicia tan característico y tan propio de la UE, en el que la ciudadanía se sitúa en el centro de su actuación<sup>21</sup>.

Los primeros artículos están consagrados a la dignidad humana, al derecho a la vida, a la integridad de la persona, a la libertad de expresión y de conciencia. El capítulo “Solidaridad”, supone una innovación al incorporar derechos sociales y económicos, tales como:

- El derecho a la huelga,
- El derecho a la información y consulta de los trabajadores en la empresa;
- El derecho a conciliar vida familiar y vida profesional;
- El derecho a las prestaciones de seguridad social y a los servicios sociales dentro de la UE o a la protección de la salud.

La Carta promueve la igualdad entre hombres y mujeres e instaure derechos como la protección de los datos, la prohibición de las prácticas eugenésicas y de la clonación reproductora de seres humanos, el derecho a la protección del medio ambiente, los derechos del menor y de las personas mayores y el derecho a una buena administración.

---

<sup>21</sup> Carta de los Derechos Fundamentales de la UE (2000/C 364/01) publicada el 8 de diciembre del 2000 en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas C 364/1, consultada en la web: <http://www.europarl.europa.eu/>.

Hay que tener también en cuenta que algunos autores han calificado de “desconcertante” el precepto contenido en el apartado 4 del artículo 52, relativo al alcance de los derechos garantizados. En el mismo se recoge el concepto de “derechos fundamentales resultantes de las tradiciones constitucionales comunes a los EE.MM”, ya que a este respecto argumentan que resulta poco ajustado a la realidad histórica hablar de tradiciones comunes a los EE.MM. habida cuenta de las historias políticas tan divergentes de los mismos en la era constitucional y que tienen en común su inexistente ejemplaridad democrática<sup>22</sup>.

De lo anteriormente expuesto, podemos inferir que todavía nos encontramos lejos de una verdadera ciudadanía equiparable a la de los Estados-nación, pero por otro lado, tampoco debemos caer en el error de centrarnos tan solo en el debate sobre la naturaleza convencional o constitucional de la Unión, ocultando el debate que realmente preocupa a los ciudadanos: la orientación de las políticas comunitarias en las que realmente se compartan valores de solidaridad e igualdad. Cuestión esta nada baladí, ya que la UE no ha cruzado aún el umbral de una verdadera Unión social en la que los pueblos de los EE.MM. sean considerados una comunidad única<sup>23</sup>.

Ahora bien, si tenemos en consideración la dimensión y la complejidad de la UE, las evidencias muestran que la ciudadanía europea altera en grado sumo las definiciones clásicas de ciudadanía basadas en una obligación mutua entre el ciudadano y el Estado ya que ser ciudadano en Europa representa también un gran proyecto que excede del artículo 8 del Tratado de Maastricht, en el sentido de que por una parte significa una disociación entre la nacionalidad y la ciudadanía - una invocación constitucional - y por otra, la elaboración de una cultura común por encima de las fronteras estáticas<sup>24</sup>. Este hecho propicia una ciudadanía

---

<sup>22</sup> Astola Madariaga, J. (2005), “La legitimidad democrática de la UE y de la Legitimación democrática de sus decisiones: una reflexión sobre el proyecto de Constitución Europea”, UNED, *Teoría y Realidad Constitucional*, nº 15, pp. 201-234, Consultado en página web: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/1199449.pdf>, Último acceso: julio de 2019.

<sup>23</sup> Weiler, H. J. (1996), «Democracia en la UE, tres propuestas osadas» en la página web del Diario El País. com : [http://elpais.com/diario/1996/12/18/opinion/850863607\\_850215.html](http://elpais.com/diario/1996/12/18/opinion/850863607_850215.html), Último acceso: octubre de 2019.

<sup>24</sup> Wihtol, C. (1999), *La ciudadanía europea*. La Biblioteca del Ciudadano, Bellaterra, p. 21 “el Art. 8.1 del Tratado de Maastricht dispone que “se instituye una ciudadanía de la Unión. Es ciudadano de la Unión toda persona que tenga la nacionalidad de un Estado Miembro” p. 21 (Todo ciudadano de la Unión Europea tiene derecho a circular y permanecer libremente en el territorio de los Estados miembros, ateniéndose a las condiciones y limitaciones previstas por el presente tratado y por las disposiciones tomadas para su aplicación).

transnacional que sitúa a la política en consonancia con la circulación de personas, ideas y de mercancías y que por tanto tiene su reflejo en el derecho a la libre circulación y residencia en los EE.MM de la UE, siempre respetando las salvedades previstas en los Tratados<sup>25</sup>.

A este respecto hay que añadir un protocolo agregado al Tratado de Amsterdam, que permitió la integración de las innovaciones aportadas por Schengen a la UE que se incorpora al marco jurídico e institucional de la UE y se beneficia de un control parlamentario y jurisdiccional. El objetivo de libre circulación de las personas, inscrito a partir del AUE, de 1986, se logra garantizando al mismo tiempo un control parlamentario democrático y poniendo a disposición de los ciudadanos recursos jurisdiccionales cuando se cuestionan sus derechos (Tribunal de Justicia u órganos jurisdiccionales nacionales según los ámbitos)<sup>26</sup>.

En paralelo a esta evolución se ha producido el nacimiento y la consolidación del espacio Schengen con el objetivo de posibilitar la libre circulación de personas y la supresión del control de fronteras. Ahora bien, en Schengen no intervienen solo los EE.MM. de la Unión, sino también otros no miembros. Asumido por el Derecho de la UE, quizá la gran ventaja del espacio Schengen radique en que de la libre circulación de personas disfrutan tanto los ciudadanos y sus familiares, que pueden circular y residir en el territorio de los EE.MM. como uno de los instrumentos esenciales para avanzar en la integración europea, que no tiene solo una dimensión económica, sino también política y social.

Recordemos que el Acuerdo Schengen fue firmado por cinco de los Estados fundadores de la CECA (Italia quedó fuera) y que permitía a los ciudadanos de estos cinco Estados cruzar las fronteras de los otros Estados signatarios con un mínimo de requisitos. Este acuerdo ha sido firmado progresivamente por los demás miembros de la Unión, siendo en la actualidad 26 países los que están funcionando en términos de fronteras exteriores como un sólo país: Alemania, Austria, Bélgica, Dinamarca, Eslovenia, España, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Holanda, Hungría, Islandia, Italia, Letonia, Liechtenstein, Lituania, Luxemburgo, Malta, Noruega, Polonia, Portugal, República Checa, República Eslovaca, Suecia y Suiza.

---

En la actualidad quedan recogidos en los Artículos 9 a 12 del Tratado de la Unión Europea (TUE) y artículos 18 a 25 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE).

<sup>25</sup> Dahl, R. (1999), *Una guía para los ciudadanos*, Santillana, p. 60.

<sup>26</sup> De Bartolomé Cenzano, J.C. (2007), Op.Cit.

### 3.2.3. Del Consejo Europeo de Laeken al Tratado de Lisboa

Ante los diversos retos a los que se enfrentaba la UE, siendo uno de ellos la preocupación de evitar que una ampliación de gran envergadura desembocase en una mera zona de libre cambio, el 15 de diciembre de 2001, el Consejo Europeo de Laeken, adoptó una declaración sobre el futuro de la UE en la que se convocaba una Convención a tal efecto, con el objeto de examinar las cuestiones esenciales que planteaba el futuro desarrollo de la Unión.

En este marco, la UE creó una Convención presidida por Giscard d'Estaing, con la finalidad de debatir el futuro de Europa y aprobar una Constitución, cuyo texto final del proyecto fue aprobado por el Consejo Europeo en 2004. El 29 de octubre de ese mismo año todos los EE.MM (entonces eran 25), firmaron un Tratado por el que se estableció un proyecto de Constitución para Europa con el fin de simplificar el proceso de decisión democrático y el funcionamiento de una Europa más grande y unida. Ahora bien, el Tratado sólo podría entrar en vigor una vez fuera adoptado por cada uno de los países signatarios con arreglo a sus respectivos procedimientos Constitucionales, la denominada ratificación por los EE.MM<sup>27</sup>.

Es conocido por todos que en Francia y los Países Bajos, los ciudadanos rechazaron el texto del Proyecto de Constitución y ello contribuyó a que los Jefes de Estado - de Gobierno hicieran un llamamiento hacia un «período de reflexión» a fin de que los EE.MM. pudieran llevar a cabo debates nacionales sobre el futuro de Europa, ante el nuevo contexto internacional y las nuevas estructuras jurídicas, gubernamentales e institucionales.

Los mandatarios de la Unión reconocieron de esta forma, que en parte, los ciudadanos se sentían mal informados sobre Europa y excluidos de sus decisiones y, ante esta situación, se pusieron en marcha varias iniciativas encaminadas a dar voz a la ciudadanía europea

---

<sup>27</sup> De Bartolomé Cenzano, J.C. (2007), Op.Cit.

habilitando de forma eficaz mecanismos que la canalizaran de manera efectiva, como veremos avanzando en el presente capítulo<sup>28</sup>.

A comienzos de la última década del Siglo XX dos grandes cambios empezaron a transformar la economía y la vida cotidiana de todos los rincones del mundo. Por un lado, la globalización, mediante la cual las economías de todo el mundo se hacen cada vez más interdependientes, por otro, la revolución tecnológica: la llegada de Internet y las nuevas tecnologías de la Información y la Comunicación<sup>29</sup>.

En este contexto, el Consejo Europeo se fijó el ambicioso objetivo de convertirse en la “economía basada en el conocimiento más competitiva y dinámica del mundo”, capaz de crecer económicamente de manera sostenible con más y mejores empleos y con mayor cohesión social.

Al no ser respaldado el proyecto de Constitución Europea, se sugirió la posibilidad de incorporar las bases fundamentales en un Tratado, de esta forma, el Tratado firmado en Lisboa, el 13 de diciembre de 2007, supuso un giro sustantivo en la estrategia seguida formalmente por la UE desde el año 2000, tendente a reemplazar los Tratados con un nuevo texto único, de carácter constitucional, que sirviese para caracterizar la nueva etapa, más avanzada, en el proceso de integración.

En estas coordenadas, las novedades introducidas por el Tratado de Lisboa pueden ser agrupadas en dos grandes bloques, por un lado, las novedades que afectan a la estructura e instituciones de la UE y por otro lado, las novedades de carácter sustantivo o material, que afectan a su ámbito competencial y de funcionamiento.

---

<sup>28</sup> INAP: Cuadernos de Derecho Público “Proyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa, adoptado por consenso por la Convención Europea el 13 de junio y el 10 de julio de 2003, presentado al Presidente del Consejo Europeo en Roma, el 18 de julio de 2003”, Consultado en página web: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=786173>, Último acceso: septiembre de 2019.

<sup>29</sup> De Bartolomé Cenzano, J.C. (2007), “La integración europea: sus obstáculos y sus logros” en Colomer, A. (Coord), *La Integración Política en Europa y en América Latina*, Ugarit, pp. 35-154.

En lo que respecta a las novedades estructurales e institucionales, podemos resaltar por su importancia, sin entrar en detalles puesto que no es el objeto de nuestro presente estudio, en la supresión de la estructura de pilares establecida en el Tratado de Maastricht y al que ya hemos hecho referencia anteriormente. La integración de la JAI, es decir, se “comunitariza” el ámbito de cooperación policial y judicial, con la intención de realizar de forma plena el espacio de libertad, seguridad y justicia.

Se introduce la figura del Presidente del Consejo Europeo, con la intención de dar una mayor visibilidad internacional y continuidad a la Presidencia de la UE, al mismo tiempo que da un impulso, mejor preparación, cohesión y continuidad a los trabajos del Consejo Europeo junto con la aparición de la figura del Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, que será nombrado por el Consejo Europeo, por mayoría cualificada, con la aprobación del Presidente de la Comisión.

Con respecto al Tribunal de Justicia, se amplía su jurisdicción, que va a cubrir ahora el conjunto de las actividades de la UE, con excepción de la política exterior y de seguridad común.

Por otra parte, los Parlamentos nacionales entran de lleno en el proceso europeo y se les facilita la posibilidad de participar, con diferentes grados de implicación, en el procedimiento legislativo -control de la aplicación del principio de subsidiariedad-, en la evaluación de las políticas de la UE en el marco del espacio de libertad, seguridad y justicia.

No hay que olvidar que la tensión competencial entre el PE y los parlamentos nacionales cobra una nueva dimensión con Lisboa, al ganar éstos un nuevo peso político dentro de la Unión. Concretamente desde su declaración en el art. 12 TUE:

“Los Parlamentos nacionales contribuirán activamente al buen funcionamiento de la Unión, para lo cual les dota de una serie de competencias, de entre las que destacan la necesidad de ser informados de los proyectos legislativos de la Unión, velar por la aplicación del principio de subsidiariedad o participar en la evaluación de los mecanismos de aplicación de las políticas de la Unión en el espacio de libertad, seguridad y justicia”.



En lo que respecta a las Regiones, el Tratado de Lisboa, les atribuye un mayor papel en el proceso europeo y eleva el papel de su reconocimiento político, al considerar “la autonomía local y regional” como una parte de la identidad nacional de los EE.MM., inherentes a sus estructuras fundamentales políticas y constitucionales.

En definitiva, el Tratado de Lisboa ha reformado los Tratados constitutivos y dado origen a la nueva UE, que sustituye a las antiguas Comunidades, y al Derecho de la UE, que se regirá por el TUE y el TFUE.

Desde la perspectiva de los derechos fundamentales, la elaboración de la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE desempeña un papel crucial, ya que recoge en un único texto el conjunto de los derechos civiles, políticos, económicos y sociales de los ciudadanos europeos y las personas que viven en la UE.

La Carta fue adoptada en Niza a través de una Declaración de la Comisión Europea, el Parlamento Europeo y el Consejo, de 7 de diciembre de 2005; posteriormente se incluyó como una parte del fallido proyecto de Tratado por el que se establecía una Constitución para Europa; y finalmente fue firmada y proclamada en Estrasburgo el 12 de diciembre de 2007 por las tres instituciones europeas<sup>30</sup>.

Conforme a lo previsto en el Tratado de Lisboa, la Carta ha adquirido fuerza jurídica equivalente a la de un tratado. Tras entrar en vigor el 1 de diciembre de 2009, constituye un instrumento al servicio de los ciudadanos europeos. En efecto, la Carta dedica su capítulo V a “la ciudadanía”, cuyo art. 45, bajo la rúbrica “Libertad de circulación y de residencia”, dispone el derecho de todo ciudadano a circular y residir libremente en el territorio de los EE.MM.

---

<sup>30</sup> La última versión de la Carta de Derechos Fundamentales de la UE fue proclamada y firmada por las tres instituciones europeas (Parlamento, Consejo y Comisión) el 12 de diciembre de 2007 y publicada en el Diario Oficial el 14 de diciembre de 2007 (DOUE C 303/01 de 14 de diciembre de 2007). A esta versión se la ha llamado Carta de Estrasburgo, al ser proclamada en dicha ciudad, en contraposición a la versión de Niza.

Este artículo queda complementado con el art. 21.2 de la misma Carta, que reconoce el derecho a no ser discriminado por razón de nacionalidad, y tiene su correspondencia en el art. 21.1. del TFUE. Por tanto, la libre circulación de personas en la UE se halla vinculada a dos niveles o ámbitos: la libre circulación en el espacio Schengen, y la libre circulación como derecho fundamental de los ciudadanos europeos.

Con el Tratado de Lisboa, el Protocolo nº 19 sobre el Acervo de Schengen integrado en el marco de la UE autoriza a un grupo de EE.MM. de la UE a establecer entre sí una cooperación reforzada en el marco institucional y jurídico de la UE y respetando las disposiciones de los Tratados (art. 1). El Protocolo contempla, además, que Irlanda y el Reino Unido puedan solicitar en cualquier momento participar en algunas o en todas las disposiciones del mismo (art. 4), así como también la asociación en la ejecución del acervo y su desarrollo futuro de los países de Islandia y Noruega (art. 6). Y es importante resaltar que en las negociaciones de admisión de nuevos Estados como miembros de la Unión “se considerará que el acervo Schengen y otras medidas adoptadas por las instituciones en su ámbito han de aceptarse en su totalidad como acervo por todo Estado que sea candidato a la adhesión” (art. 7).

Lo primero que conviene considerar respecto al espacio Schengen, como ya avanzábamos al inicio del presente epígrafe, es que la libre circulación de personas se refiere no solo a los nacionales de los Estados parte, sino también a las personas residentes legalmente en los mismos, por lo que, a diferencia de la libre circulación de personas como derecho fundamental de los ciudadanos europeos (que se circunscribe exclusivamente para los nacionales de los EE.MM, que son los que tienen el estatus de ciudadanos de la UE), es un derecho general de todo nacional y/o residente legal en los países Schengen.

En referencia a las novedades de carácter sustantivo que incorpora el Tratado de Lisboa, se introducen los valores fundamentales y los objetivos de la UE, en los dos artículos iniciales del Tratado (TUE). Se atribuye personalidad jurídica a la UE, es decir, consecuencia lógica de la solución de la Comunidad Europea, se realiza una clara y rígida delimitación de competencias entre la Unión y los EE.MM y se afirma de manera reiterada el principio de atribución, según el cual “La Unión actúa dentro de los límites de las competencias que le

atribuyen los EE.MM. en los Tratados para lograr los objetivos que éstos determinan” por lo que “toda competencia no atribuida a la Unión en los Tratados, corresponde a los EE.MM.”

Por otra parte, se estructura el proceso legislativo, en torno a lo que se denomina, por un lado “procedimiento legislativo ordinario”, como veremos avanzando en el presente capítulo, que se basa en el viejo procedimiento de codecisión, y que exige por tanto, la participación siempre del PE y del Consejo y por otro, “los procedimientos legislativos especiales”, caracterizados por la no exigencia de la participación del PE en su condición de colegislador y la exigencia de otro tipo de mayorías.

Se introduce el sistema de doble mayoría para definir la mayoría cualificada y, además, se extiende este procedimiento como la norma general para la adopción de decisiones en el Consejo.

Y se introducen también, aspectos relacionados con la cláusula de solidaridad, cooperaciones reforzadas, las exigencias a los Estados candidatos para su pertenencia a la UE y los procedimientos de revisión de los Tratados<sup>31</sup>.

Dicho lo cual, y centrándonos en el tema que nos ocupa, hablaremos a continuación del Tratado de Lisboa en el marco de la participación ciudadana. A este respecto los derechos considerados como los pilares esenciales de un proceso de gobierno democrático se van desgranando a lo largo del Tratado<sup>32</sup>.

En él se definen con precisión los principios y los cauces democráticos de la UE, y se refuerza la democracia participativa. En este sentido, el Tratado distingue entre:

Democracia representativa

Democracia participativa

---

<sup>31</sup> Bar Cendón, A. (2010), *Los Tratados de la Unión Europea. Versión consolidada tras el Tratado de Lisboa de 13 de diciembre de 2007*, Tirant Lo Blanch, pp. 30-77.

<sup>32</sup> Dahl, R. (1999), *Una guía para los ciudadanos*, Santillana, p. 60.

En lo que a democracia representativa se refiere, y siendo que en la mayoría de los EE.MM. el sistema democrático está basado en la democracia representativa, en la que los representantes electos legislan y gobiernan en nombre de los ciudadanos, los Tratados recogen el derecho a votar en las elecciones al PE, así como a presentar sus candidaturas en los ámbitos locales de los EE.MM.<sup>33</sup>, en este sentido, el art. 10 del TUE establece que los ciudadanos estarán directamente representados en la Unión a través del PE, mientras que los EE.MM. lo estarán en el Consejo Europeo y en el Consejo, “que serán democráticamente responsables, bien ante sus Parlamentos nacionales, bien ante sus ciudadanos”. Y, al mismo tiempo, establece también que “los partidos políticos a escala europea contribuirán a formar la conciencia política europea y a expresar la voluntad de los ciudadanos de la Unión”.

De este modo, todo ciudadano de la Unión que resida en un EE.MM. distinto del suyo originario dispondrá del derecho a votar y a ser elegido en las elecciones municipales y en las elecciones europeas<sup>34</sup>.

En lo que se refiere a la democracia participativa, el artículo 11 del TUE obliga a las instituciones a dar a los ciudadanos y a las asociaciones representativas la posibilidad de expresar e intercambiar públicamente sus opiniones en todos los ámbitos de actuación de la Unión y a mantener un “diálogo abierto, transparente y regular” con estas últimas<sup>35</sup>.

En este sentido, los ciudadanos tienen el derecho a presentar como individuos sus intereses y preocupaciones al gobierno, sin embargo, en muchas ocasiones nos encontramos, por un lado que aun presuponiendo la transparencia y el acceso a los documentos públicos, si los ciudadanos no conocen lo que está ocurriendo ¿cómo van a saber qué documentos pedir?, por otro lado, en la mayoría de ocasiones, la información que los líderes políticos reciben de la

---

<sup>33</sup> El derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones al Parlamento Europeo y en las elecciones municipales (artículo 22, apartado 1 del TFUE) del Estado miembro en el que residan, en las mismas condiciones que los nacionales de dicho Estado (acerca de las normas relativas a la participación en las elecciones municipales y en las elecciones al Parlamento Europeo, véanse respectivamente la Directiva 94/80/CE, de 19 de diciembre de 1994, y la Directiva 93/109/CE, de 6 de diciembre de 1993), Consultado en página web: El Parlamento Europeo a su servicio: <http://www.europarl.europa.eu> Último acceso: julio de 2019.

<sup>34</sup> Wihtol, C. (1999), *La ciudadanía europea*, La Biblioteca del Ciudadano, Bellaterra, pp. 83-89.

<sup>35</sup> Astola Madariaga, J. (2005), “La legitimidad democrática de la UE y de la Legitimación democrática de sus decisiones: una reflexión sobre el proyecto de Constitución Europea”, UNED, *Teoría y Realidad Constitucional*, nº 15, pp. 201-234, Consultado en página web: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/1199449.pdf>. Último acceso: julio de 2019.

ciudadanía es a través de organizaciones, movimientos y partidos que en muchas ocasiones distorsionan las exigencias de los individuos a favor de intereses propios, lo que genera la sensación de que los verdaderos ciudadanos de la UE no son en realidad los individuos sino las organizaciones<sup>36</sup>. Por citar un ejemplo, podemos observar los cambios derivados como consecuencia de la definición e implementación de la nueva gobernanza económica de la UE. El resultado mostrado en las últimas elecciones al PE y en las elecciones políticas que se han celebrados en los principales EE.MM durante los últimos años han evidenciado que se ha ampliado la distancia entre una parte significativa de los ciudadanos europeos y la Unión, generando una creciente desconfianza hacia el proyecto europeo y poniendo en peligro el propio futuro del proceso de integración como demuestra de manera evidente el avance general y significativo de los partidos y movimientos antieuropeístas.

En lo que respecta al derecho de petición, cuyo fundamento jurídico se halla en los artículos 20 y 227 del TFUE y en el artículo 44 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE, es otra de las facultades que se asocia tradicionalmente al estatuto del ciudadano, ya que constituye también una forma de colaborar en la formación de la voluntad de los poderes públicos, en el sentido de que son consideradas como actividades que tienen por finalidad influir sobre la gestión de los poderes públicos, sin que por ello se traduzcan directamente en actos jurídicos que concluyen un procedimiento<sup>37</sup>. Desde este punto de vista, el derecho de petición es una manifestación de opinión que no tiene necesariamente efecto sobre las decisiones a tomar por las autoridades, sino que sirve para insertar en el procedimiento de formación de los actos de los poderes públicos, propuestas u opiniones.

De esta forma se induce a las autoridades a tener en cuenta un abanico más amplio de informaciones y de ideas, a los fines de la formación de sus decisiones.

---

<sup>36</sup> Masala, P. (2018), “La Europa social. Alcances, retrocesos y desafíos para la construcción de un espacio jurídico de solidaridad”, en *Revista Jurídica de los Derechos Sociales*, Centro de Estudios Políticos y Constituciones, pp. 66, Consultado en página web: [www.upo.es/revistas/index.php/lex\\_social/index](http://www.upo.es/revistas/index.php/lex_social/index). Último acceso: enero 2020.

<sup>37</sup> Biglino Campos, P. (2005), *Ciudadanía nacional, ciudadanía europea. Constitución y Democracia: 25 años de Constitución democrática en España* (Actas del Congreso celebrado en Bilbao los días 19 a 21 de noviembre de 2003) Coord. García Herrera, M.A. Vol 2, pp. 3- 12,65-74.

Destacamos aquí también, la regulación que se hace en el Art. 15 del TFUE del principio de apertura tanto en el sentido de exigir que las sesiones del PE, así como las del Consejo en las que éste delibere y vote sobre un acto de proyecto legislativo (Art. 16.8 del TUE), sean públicas, como en el sentido de permitir a los ciudadanos el acceso de los documentos de las instituciones y organismos de la Unión, “cualquiera que sea su soporte”<sup>38</sup>.

Desde la creación de las Comunidades Europeas hasta el Tratado de Lisboa, se ha producido la consolidación de un fenómeno absolutamente singular, como es la construcción de una Europa ligada por lazos económicos, pero también por vínculos sociales y culturales cada día más ostensibles, aunque no exentos de problemas de mayor o menor intensidad. La crisis económico-financiera que se ha extendido por Europa en los últimos años es la más dura, pero evidente ejemplo de estos problemas, y si la ciudadanía está padeciendo directamente las consecuencias de esta crisis, también las instituciones europeas están sufriendo un enorme desgaste. Con todo, cabe afirmar que entre aquel inicial momento de la emergencia de tres diferentes organizaciones internacionales (las Comunidades Europeas) y la UE actual, muchas cosas han cambiado en Europa y en el mundo, y algunas de ellas han contribuido, sin duda, a consolidar la libertad y la igualdad de los ciudadanos europeos<sup>39</sup>.

Los derechos fundamentales, la democracia y el Estado de Derecho han sido valores básicos de la construcción europea, consagrados en su Tratado fundacional y definitivamente formalizados con la entrada en vigor de la Carta de los Derechos Fundamentales. El respeto de los derechos fundamentales es exigencia *sine qua non* para los países que desean incorporarse a la Unión, y una condición previa para los países que concluyen acuerdos comerciales o de otro tipo con ella. La UE promueve y defiende activamente los derechos fundamentales tanto dentro de sus fronteras como en sus relaciones con terceros países. En esta labor, no puede olvidarse el papel fundamental desempeñado por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE), cuya labor ha discurrido por caminos no siempre fáciles, toda vez que, con independencia de la regulación concreta de los tratados constitutivos, sus

---

<sup>38</sup> Página web del Parlamento Europeo: Los ciudadanos europeos y sus derechos. Consultado en página web: [http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/es/FTU\\_2.1.4.pdf](http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/es/FTU_2.1.4.pdf).

<sup>39</sup> Gómez Sánchez, Y. (2013), “La iniciativa ciudadana en la UE” en *La ciudadanía europea en la encrucijada*. Panorama Social, nº 17, Primer semestre 2013, Consultado en página web: <https://dialnet.unirioja.es/ejemplar/341757>. Último acceso: agosto 2020.

modificaciones y el propio derecho derivado, la Unión ha carecido, hasta diciembre de 2009, de un catálogo propio de derechos fundamentales<sup>40</sup>.

Sin perjuicio de ello, el TJUE ha realizado a lo largo de los años una labor ingente de defensa de los derechos fundamentales en el ámbito de la Unión. En esta labor y en la propia construcción del sistema de derecho europeo, los derechos reconocidos en los EE.MM., acogidos como principios generales del Derecho, han tenido una gran influencia.

La UE de hoy, no está exenta de problemas y dificultades en su camino hacia una profundización de la construcción de una Europa de los pueblos. Los iniciales objetivos económicos han sido completados con fines políticos y sociales; la construcción de una *Europa de los ciudadanos* así lo exigía.

Con todo, y en este sentido, el gran logro del Tratado de Lisboa fue la consolidación de una “Europa de derechos y valores”.

La ciudadanía europea, creada por el TUE en 1992, adquirió una nueva dimensión con las previsiones contenidas en el Tratado de Lisboa (artículo 3 ter, apartado 8), que dio nueva redacción al artículo 6 del TUE e incorporó el reconocimiento expreso de los derechos, libertades y principios enunciados en la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE, disponiendo que esta tuviera el mismo valor jurídico que los tratados (la Carta es vinculante para todas las instituciones de la UE y para los EE.MM, cuando apliquen el derecho de la Unión, además de establecer que la Unión se adherirá al Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, y que los derechos fundamentales que garantiza el Convenio Europeo y los que son fruto de las tradiciones constitucionales comunes a los EE.MM. formarán parte del derecho de la Unión como principios generales. Este es el contexto en el cual debe ser analizada la aparición, en 2009, de la *iniciativa ciudadana* (IC), como nuevo instrumento de participación de los ciudadanos de la Unión. En este sentido, el Tratado de Lisboa supuso un punto de inflexión en la UE, siendo una de sus muchas virtudes, como decimos, la de introducir una nueva forma de participación

---

<sup>40</sup> Último Tratado modificativo que ha entrado en vigor, fue firmado por los jefes de Estado o de gobierno de los 27 EE.MM. en Lisboa, el 13 de diciembre de 2007, y entró en vigor el 1 de diciembre de 2009.

pública en la elaboración de políticas de la UE: la Iniciativa Ciudadana Europea (IC), cuyo fundamento desarrollaremos avanzando en el presente capítulo<sup>41</sup>.

Vemos, pues, que el ideal formulado por Robert Schuman que pretendía superar el trauma de la II Guerra Mundial, estableciendo y fortaleciendo las relaciones europeas en aras a conseguir una paz duradera, se materializa en los sucesivos Tratados a los que hemos hecho referencia, siendo la creación de la ciudadanía europea uno de los objetivos encaminados al logro de una mayor integración entre los miembros de la Unión.

Así, y enmarcando el contexto en el que nos encontramos actualmente, vemos que el TUE instituyó la ciudadanía europea en 1992 y los denominados derechos de ciudadanía; el Tratado de Funcionamiento (TFUE) ha venido a consolidar y ampliar dichos derechos de los ciudadanos de la Unión, es decir, - de todas las personas que ostenten la nacionalidad de un EEMM de la UE, y, que como tales, y recapitulando, tiene los siguientes derechos: a circular y residir en todo el territorio de la Unión; a ser elector y elegible en las elecciones municipales y al PE en el Estado de residencia; a la protección diplomática y consular fuera de la Unión por las autoridades de cualquier EE.MM, si el EE.MM del que se es nacional no está representado; a presentar una petición al PE y recurrir al Defensor del Pueblo Europeo; a ponerse en contacto con las instituciones europeas en una de las lenguas oficiales y obtener una respuesta en esa misma lengua; a recibir un trato no discriminatorio por razón de nacionalidad, sexo, raza, religión, discapacidad, edad u orientación sexual; a acceder a los documentos de las instituciones, organismos, oficinas y agencias europeas, a reserva de la fijación de determinadas condiciones y, también, a proponer a la Comisión una iniciativa ciudadana: un nuevo derecho de participación directa de la ciudadanía<sup>42</sup>.

Estos derechos pueden ser ampliados por el Consejo, previa aprobación del PE. Vemos pues que, el concepto de ciudadanía de la UE no sustituye ni merma en absoluto las ciudadanía nacionales, que siguen ejerciéndose en toda su plenitud. Esta complementariedad

---

<sup>41</sup> Porras Nadales, A. J. (1996), *El Debate sobre la crisis de la representación política*, Colección de CC. Sociales, Serie de CC. Política, Tecnos, S.A, p. 232.

<sup>42</sup> Gómez Sánchez, Y. (2013), "La iniciativa ciudadana en la UE", en *La ciudadanía europea en la encrucijada*. Panorama Social, nº 17, Primer semestre 2013, Consultado en página web: <https://dialnet.unirioja.es/ejemplar/341757>, Último acceso: agosto 2020.



de la ciudadanía europea y la ciudadanía nacional es el exponente más claro del sentido que tiene la integración europea y la construcción de la realidad jurídica y social supranacional.

Paralelamente a lo acontecido en los Estados en la UE se ha ido consolidando también una fuerte reivindicación en favor de un mayor protagonismo de la ciudadanía en la participación política que, hasta 2009, había tenido su más clara manifestación en el derecho de petición. Tal derecho, como ya hemos avanzado, permite presentar, a todo ciudadano de la UE y a toda persona física o moral que resida o tenga su domicilio social en un EE.MM. de la UE, ante el PE una petición o reclamación, individual o colectiva, sobre un asunto propio de los ámbitos de actuación de la UE que le afecte directamente (artículo 227 del TFUE)<sup>43</sup>. Las peticiones que se presenten pueden consistir en una queja o en una solicitud, y, estar relacionadas con asuntos tanto de interés público como privado.

Los nacionales o residentes de un EE.MM. o las empresas, asociaciones y otras entidades con domicilio social en la UE también pueden dirigirse al Defensor del Pueblo Europeo, e igualmente es posible participar en consultas y debates a través de una web específica, “Tu voz en Europa”, que provee información sobre iniciativas políticas en curso<sup>44</sup>.

En este marco de fomento de la participación de la ciudadanía europea se ha venido reivindicando un mecanismo más específico de participación, por parte organizaciones no gubernamentales y sociedades civiles. En respuesta, el PE propuso sin éxito la introducción de esta institución jurídica en 1988 y en 1993 y, años más tarde, en la conferencia intergubernamental de Ámsterdam, los ministros de Asuntos Exteriores de Austria e Italia, Wolfgang Schüssel y Lamberto Dini, propusieron, igualmente sin éxito, la regulación de un derecho de iniciativa ante el PE.

La iniciativa ciudadana fue incluida en el nonato proyecto de Constitución Europea que incorporaba íntegramente el texto de la Carta de los Derechos Fundamentales, donde la

---

<sup>43</sup> Freixes, T. y Poptcheva, E.M. (2009), “Iniciativa Legislativa Popular: Estudio comparativo de la situación legal en los Estados Miembros de la Unión Europea y previsión de su futuro desarrollo a nivel de la UE”, *Pliegos de Yuste: Revista de Cultura y Pensamiento Europeos*, pp. 9-10.

<sup>44</sup> Véase: [http://ec.europa.eu/yourvoice/index\\_es.htm](http://ec.europa.eu/yourvoice/index_es.htm)

iniciativa ciudadana era regulada con una redacción que ha pasado posteriormente al TUE vigente.

El 31 de marzo de 2010, tras haberse celebrado la consulta a través del Libro Verde, la Comisión presentó al PE 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 PE y del Consejo sobre la Iniciativa Ciudadana Europea en diciembre de 2010, publicándose oficialmente el 16 de febrero de 2011<sup>45</sup>.

En este contexto, vemos que antes de la aprobación del Tratado de Lisboa, ya se aprecia el interés de la UE por acercar a la ciudadanía en la toma de decisiones, que luego afectarán a su vida diaria. El Tratado de Ámsterdam, de 11 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 posible”<sup>46</sup>.

Dada la importancia de la IC, para la ciudadanía, sociedad civil y los interesados de toda la UE, 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 Europea<sup>47</sup>.

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 la misma, para escuchar personalmente las propuestas.

---

<sup>45</sup> 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.

<sup>46</sup> Texto consultado en página web: <http://www.europarl.europa.eu/>, Último acceso: agosto 2020

<sup>47</sup> Libro Verde sobre una Iniciativa Ciudadana Europea, COM (2009), 622.

La consulta acerca del Libro Verde sobre la iniciativa ciudadana es reveladora del mayor de los problemas del modelo de diálogo civil existente en este momento: la institucionalización de organizaciones establecidas a nivel europeo que tienden a alejarse de su base, y la no participación de organizaciones muy representativas que por decisión propia o por tradición no se interesan por las políticas europeas. Esto viene confirmado por el hecho de que entre las organizaciones que respondieron a dicha consulta, es más elevado el número de las que no están inscritas en el registro de grupos de interés que el de que si lo están (setenta frente a sesenta y dos). Esto es significativo porque este registro de representantes de intereses, creado a raíz de la iniciativa europea sobre la transparencia (Comisión Europea 2007), es uno de los elementos de la institucionalización del diálogo civil, en la medida en la que la Comisión se obliga a tener más en cuenta a las organizaciones inscritas en esta base de datos. Si bien la primera interpretación pudiera ser que la consulta sobre este tema ha atraído a un gran número de organizaciones que normalmente no se interesan por la política comunitaria, estos datos también revelan una disfunción cotidiana del diálogo civil.

Si la Comisión ha aplicado sus propias reglas relativas al registro de representantes de interés, las setenta contribuciones de grupos no inscritos han debido ser consideradas como contribuciones individuales. Esto resulta aún más chocante si se considera que las contribuciones de las organizaciones no inscritas representan una mayor diversidad y son más representativas de las distintas opiniones públicas, en la medida en la que sólo un 37% de estas contribuciones están escritas en inglés, frente al 57% en el caso de las organizaciones registradas. Las contribuciones de las organizaciones no inscritas representan también una mayor politización, en la medida en la que están representados un buen número de partidos políticos y movimientos sociales organizados a nivel nacional. Son, pues, estas organizaciones, enraizadas en el plano nacional, las que quizá pudieran cumplir la función de comunicación con los ciudadanos que la Comisión espera de la sociedad civil. Por lo tanto, el esquema de diálogo civil existente, si bien es una forma útil y legítima para la interacción de las instituciones y de la sociedad civil representada a nivel europeo, parece incapaz de fomentar el debate más allá de las organizaciones bien establecidas e interesadas por la política europea.

Esto no significa que la nueva IC no vaya a ser utilizada por algunas organizaciones establecidas en Bruselas. De hecho, la consulta sobre la IC ha despertado el interés de un gran número de organizaciones, muchas de las cuales no tenían costumbre participar en consultas europeas, tal y como se deduce que no se encontraran inscritas en el registro de representantes de interés. En este sentido, por ejemplo, las dos organizaciones que promovieron la iniciativa ciudadana en la Convención Europea (IRI y Más Democracia) se inscribieron en dicho registro para participar en la consulta a finales de 2009. Debemos, pues, considerar que el uso de la IC por parte de organizaciones que hasta ahora no intervenían en las consultas puede tener un efecto de reestructuración del campo de la sociedad civil europea que sirva para dinamizar y hacer más participativo el propio funcionamiento de las organizaciones<sup>48</sup>.

Fue, finalmente, el Tratado de Lisboa, que modificó el TUE y sustituyó el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea por el vigente TFUE, el que ha incorporado la iniciativa ciudadana al ordenamiento de la Unión, y es en estos dos últimos tratados donde encontramos la regulación sobre la IC, el primer instrumento jurídico de democracia directa transnacional.

Actualmente, a la crisis económica se suma también la crisis de dimensión política, dado que la primera guarda estrecha relación con el modelo de gobernanza económica en su doble condición de modelo cuestionado y en fase de construcción, que desconcierta al ciudadano, que cuestiona quién, cómo y por qué adopta unas medidas impopulares que exigen sacrificios, a menudo con desigual intensidad. En este contexto surge –en aplicación del artículo 11.4 del TUE (versión Lisboa)– una iniciativa, como es la introducción de la iniciativa ciudadana europea, que se inscribe en el ámbito de las medidas que deben contribuir a canalizar y facilitar la participación de los ciudadanos en la los ámbitos de toma de decisiones, en la iniciativa legislativa europea. El análisis de la efectividad de dicho instrumento en cuanto a este propósito en el contexto actual de equilibrio de poder y sus posibles efectos dinamizadores de la democracia constituyen el origen y el hilo conductor de la investigación que ahora presentamos.

---

<sup>48</sup> Campos Jiménez, A. (2016), “Perspectiva europea de la participación ciudadana” en Aletheia, Cuadernos Críticos del Derecho, 2-2016, Consultado en página web: <http://www.liberlex.com>, Último acceso: agosto 2020.

Establecidos los elementos fundamentales del andamiaje conceptual sobre la ciudadanía europea pasamos a continuación a exponer y explicar, las principales características de la ciudadanía europea.

### **3.2.4. Características de la Ciudadanía Europea**

Como ya hemos expuesto en Capítulos anteriores, los procesos de democratización abarcan además de un proceso político, la formación del “citizenship”, es decir, de una ciudadanía con unos derechos fundamentales civiles, políticos y sociales que estén incorporados y garantizados en los valores y normas de los ciudadanos. Seguidamente, es necesario, el desarrollo de una sociedad civil formado por asociaciones, clubs y redes sociales. Y en último lugar, el desarrollo de una opinión pública que conforma lo que podrían ser considerados como elementos consustanciales en los procesos democráticos<sup>49</sup>.

Sin lugar a dudas, frente al súbdito que es un mero destinatario del poder público, el ciudadano es ante todo titular de poder porque forma parte del órgano al que se atribuye la soberanía. A través de su participación en los procesos electorales determina las principales directrices políticas y, mediante su actividad frente a los órganos públicos, concurre a la formación de la voluntad colectiva.

Habiendo expuesto anteriormente el nacimiento y la evolución de la ciudadanía europea, sus derechos y articulación en los Tratados, pasamos seguidamente a detallar las características de la ciudadanía europea.

Apoyándonos en el análisis que de la ciudadanía europea realiza Schmitter exponemos, a continuación, las siguientes notas: unitaria, sagrada, nacional, democrática, única, consecuente e individual<sup>50</sup>.

---

<sup>49</sup> Kaelble, H. (2005), *Caminos hacia la democracia. Los déficit democráticos de la Unión Europea*, Biblioteca Nueva, pp. 18 – 21.

<sup>50</sup> Schmitter, P. (2000), *How to democratize the European Union [...] and Why Bother?*, Oxford: Rowman & Littlefield Publishers, p. 28, en su obra, Schmitter sólo nombra las normas de membresía que presenta la idea típica de ciudadanía de Roger Brubaker. Éste último sólo utiliza seis, la última característica, la que se refiere a la ciudadanía como algo individual es completamente de la autoría de Schmitter.

Entender la ciudadanía europea como algo sagrado no implica, como en la ciudadanía nacional, el llegar a sacrificar la vida por la patria. En realidad se refiere más a obedecer las leyes de la Unión, cooperar con la contribución de impuestos y ofrecer ayuda a otros ciudadanos o Estados europeos durante la crisis, y por supuesto, ser respetuosos y tolerantes con respecto a las diferencias dentro de la Unión.

De acuerdo a la característica unitaria, los ciudadanos no deben tener privilegios respecto a otros o gozar solo de ciertos derechos y obligaciones.

La siguiente nota de la ciudadanía es su carácter sagrado, que en el caso de la ciudadanía nacional puede ser interpretada como el espíritu de sacrificio hacia la misma.

La ciudadanía como identidad – en relación a un Estado sería identidad nacional - es, sin duda alguna, la más controvertida, y por lo tanto, la que merece un análisis más profundo. A pesar de todos los beneficios que, parece tener la ciudadanía europea, no ha conseguido muchos adeptos para conseguir que la población europea se identifique. Las identidades nacionales europeas no parecen haber cambiado mucho con la europeización.

Para Schmitter, lograr una identidad dentro de la UE, como la identidad nacional de los Estados miembros, es una causa perdida. Sin embargo, el autor opina que lo que sí se puede lograr es un sistema político estable, sin compartir una identidad apasionada o un destino comunitario.

La siguiente nota de la ciudadanía es su carácter democrático. Esta característica se refiere al hecho de que los líderes políticos tengan la obligación de rendir cuentas a la ciudadanía. Por otro lado, ésta debe contar con el derecho de votar en las elecciones y poder ser candidato para un cargo de representación. Asimismo, los ciudadanos deben tener el derecho de asociarse, hablar públicamente y hacer peticiones a las autoridades. Otro punto importante de la característica democrática de la ciudadanía es la transparencia que ofrece el acceso a la información por el mayor número de ciudadanos, organizaciones o representantes políticos.

La última nota hace referencia al carácter individual de la ciudadanía y a este respecto se plantea si los verdaderos ciudadanos de la UE no son en realidad los individuos sino las organizaciones.

En este sentido, se requiere de una identificación democrática de los ciudadanos con un país que esté referido a un contenido democrático y no sólo a criterios étnicos o a una diferenciación frente a enemigos exteriores<sup>51</sup>.

Visto desde esta perspectiva, podemos afirmar que, con sus pros y sus contras, se logra dar un paso adelante en la exigencia de unidad ya que este hecho es necesario para la creación de un sólo pueblo europeo. Especialmente por dos razones: en primer lugar porque la ciudadanía europea demuestra que las personas también pueden ser sujetos de Derecho y titulares de derechos por encima de los Estados y en segundo lugar porque los ciudadanos no solamente pueden participar políticamente dentro de los confines de su Estado, sino que también puede funcionar la democracia - de forma más o menos imperfecta- en el ámbito supranacional<sup>52</sup>.

Pasamos seguidamente a analizar la característica de la identidad, que es sin duda, una característica controvertida si tomamos en consideración que en relación a un Estado podemos hablar de identidad nacional, en cambio, en el ámbito de la UE y a pesar de todos los beneficios que parece tener la ciudadanía europea, la realidad es que no ha conseguido muchos adeptos para conseguir que la población europea se identifique más allá, por poner algunos ejemplos clarificadores de la designación del himno oficial europeo - el coro final de la 9ª Sinfonía de Beethoven y la bandera europea - bandera azul oscuro con 12 estrellas de oro dispuestas en círculo como símbolo de la UE que nació en 1949 y se constituyó en 1955 bajo los auspicios del Consejo Europeo<sup>53</sup>.

Como decíamos, las identidades nacionales europeas no parecen haber cambiado mucho con la europeización. Así pues, se plantea la necesidad de concienciar a los ciudadanos de su

---

<sup>51</sup> Biglino Campos, P. (2005), *Ciudadanía nacional, ciudadanía europea. Constitución y Democracia: 25 años de Constitución democrática en España* (Actas del Congreso celebrado en Bilbao los días 19 a 21 de noviembre de 2003), Coord. García Herrera, M.A. Vol 2, pp. 65-74.

<sup>52</sup> García Sáez, J.A. (2009), "Las aspiraciones cosmopolitas de la ciudadanía europea a la luz del Tratado de Lisboa", en Cuadernos Electrónicos de Filosofía del Derecho, nº 19, Consultado en página web: <http://journaldatabase.info/journal/issn1138-9877>, Último acceso: julio de 2019.

<sup>53</sup> [https://europa.eu/european-union/about-eu/symbols/anthem\\_es](https://europa.eu/european-union/about-eu/symbols/anthem_es).

ciudadanía europea y de los beneficios, derechos y obligaciones que de ella se derivan. Siempre, por supuesto, promovidos dentro del respeto a la subsidiariedad y en aras a dar una mayor cohesión y desarrollo al proceso democrático de la construcción europea.

La ampliación a nuevas ciudadanía dentro del espacio europeo no sólo supone promover el modelo europeo de sociedad - como propuso la Conferencia Intergubernamental de 1996 (un proyecto que combina los rasgos de la democracia con los de una economía abierta basada en el Mercado, la solidaridad, la cohesión y el diálogo social), - sino también europeizar las cuestiones relacionadas con los derechos de las mujeres (discriminaciones positivas, cuotas de paridad o igualdad de derechos), con el medio ambiente y con la lucha contra la xenofobia.

Independientemente del hecho de toma de decisiones más o menos acertadas, no hay que olvidar que en todo este tiempo se ha seguido un camino muy original para conciliar las diversas aspiraciones que, en cada caso, ofrecían las distintas fases del desarrollo del proceso de integración europea con el objetivo de encauzarlas hacia reformas cada vez más avanzadas y de mayor calado, no exentas de altibajos ni de decisiones cuestionadas por sus ciudadanos<sup>54</sup>.

A pesar de la confusión existente en torno a la configuración de los derechos que la ciudadanía europea otorga, de lo que no hay duda es que esta supone el primero y el más acabado de los ejemplos de una ciudadanía que ha conseguido superar los límites tradicionalmente impuestos por las fronteras del Estado-nación, aun teniendo en cuenta que en todos los ámbitos, el ciudadano europeo está todavía dominado por una educación y una historia nacionales y el aprendizaje de la identidad europea varía considerablemente de un Estado a otro<sup>55</sup>. Ahora bien, los ciudadanos europeos han cambiado en gran medida y como es natural, ya no son los mismos a los que se dirigían hace medio siglo grandes líderes europeos como De Gasperi, Schuman, Adenauer o de Gaulle. Este cambio influye no sólo en la

---

<sup>54</sup> Ponzano, P. en Rosano, C. (2007), "Las perspectivas de la Constitución europea: impulsos tras el semestre alemán de presidencia de la Unión". Introducción y conclusiones del Seminario Internacional. *Hacia el Tratado de Lisboa: las perspectivas de la Constitución Europea*, Universidad de la Sapienza, Roma.

<sup>55</sup> García Sáez, J.A. (2009), "Las aspiraciones cosmopolitas de la ciudadanía europea a la luz del Tratado de Lisboa", en Cuadernos Electrónicos de Filosofía del Derecho, nº 19, Consultado en página web: <http://journaldatabase.info/journal/issn1138-9877>. Último acceso: julio de 2019



democracia actual y futura en los Estados-naciones, sino también en la forma actual y el futuro de la UE<sup>56</sup>.

Como resultado, la ciudadanía europea es un compromiso entre una concepción liberal y voluntarista de la ciudadanía, entre una ciudadanía política y una ciudadanía cultural. Y por ello, su traducción se concreta como un desafío de quien a nuestro modo de ver, es el verdadero elemento democratizador de las instituciones de la UE<sup>57</sup>

La ciudadanía actual es una ciudadanía con lealtades múltiples, complejas, complementarias y compartidas, una ciudadanía cosmopolita en el ámbito europeo y mundial. Plurinacional en el ámbito estatal y multicultural en el ámbito nacional<sup>58</sup>.

El multiculturalismo es hoy una de las principales características de nuestra sociedad en la que la realidad social y política ha superado cada uno de los pilares sobre los que se ha venido construyendo el Estado-Nación. La soberanía tal y como tradicionalmente se ha entendido, ha quedado desvirtuada. Por tanto, no cabe duda que es precisamente en el seno de la UE donde se brinda la oportunidad de replantear algunas categorías y obliga a construir un nuevo concepto de ciudadanía, no sólo en su dimensión política, sino también jurídica y social que incluyan hechos tales como la emigración política, laboral, económica, así como la existencia de grupos marcados por las diferencias sociales.

Hay que tener en cuenta que en el seno de la Europa comunitaria coexisten varias concepciones de la ciudadanía que a veces llegan a enfrentarse. Por un lado encontramos una ciudadanía basada en el “vivir juntos” que pone el acento en la residencia como fundamento de la ciudadanía, en la participación concreta en los asuntos públicos “aquí y ahora” y, a veces, en el multiculturalismo como dimensión implícita de esta definición democrática; y por otro, una ciudadanía basada en el contrato social, heredera de la definición revolucionaria

---

<sup>56</sup> Zakowski, J. (2012), “Democracia: poner a los ciudadanos en el centro de la Unión” (14 de septiembre de 2012), Vox Europa: consultado en la página web: <http://www.voxeurop.eu/es/content/article/2694381-poner-los-ciudadanos-en-el-centro-de-la-union>.

<sup>57</sup> Wihtol de, C. (1999), *La ciudadanía europea*. La Biblioteca del Ciudadano, Bellaterra, pp. 30, 44 - 66.

<sup>58</sup> Espinosa de los Ángeles, M. (2006), “EL túnel de la ciudadanía: de la insuficiencia del Estado a la ficción europeísta”, en *La Constitución Europea. Acta del III Congreso de la Asociación de Constitucionalistas de España*, Tirant Lo Blanch, pp. 341-350.

francesa, pero sobre todo en un contrato social bastante poco revisado en el sentido de la reciprocidad entre los derechos y deberes, a veces con unas connotaciones bastante duras (los derechos se fundamentan en los deberes, pero se trata de unos derechos condicionales que incluyen algunas sospechas sobre la naturaleza de los compromisos)<sup>59</sup>.

Siendo esto así, la ciudadanía europea se plantea en términos distintos a la búsqueda de una unidad basada en la tradición y cultura compartida, e incide más bien en la idea de unidad a partir de ciertos principios constitucionales, principios políticos – morales básicas, tales como el principio de democracia o de los derechos<sup>60</sup>.

Si nos remontamos al ideal que justificó la fundación de las instituciones representativas modernas, observamos que la base se fundamenta en torno a la idea del “autogobierno del pueblo” y esto conlleva, consecuentemente una serie de particularidades que conviene ser estudiadas<sup>61</sup>. Así, con respecto a la UE, la cuestión que se planteaba era la de encontrar una forma de asociación que, utilizando una fuerza comunitaria, pudiera defender y proteger a las personas y a los bienes de cada uno de los asociados, y que a través de la cual, cada uno, uniéndose con todos, obedezca sólo a sí mismo, de manera que siga siendo tan libre como antes. De esta manera, la UE se ha convertido indiscutiblemente en un inmenso laboratorio jurídico y político y hay quienes consideran que su decantación hacia un lado o hacia otro, es decir (y simplificando quizá en exceso) hacia el lado neoliberal o hacia el lado del más genuino europeísmo laico y social, puede significar un esperanzador avance o bien un decepcionante retroceso.

En lo que respecta a la característica democrática de la ciudadanía, nos referimos, por un lado, a la obligación por parte de los líderes políticos de rendir cuentas a la ciudadanía. Por otro lado, tal y como ya hemos visto, ésta debe contar con el derecho de votar en las elecciones y poder ser candidato para un cargo de representación. Asimismo, los ciudadanos deben tener el derecho de asociarse, hablar públicamente y hacer peticiones a las

---

<sup>59</sup> Wihtol, C. (1999), *La ciudadanía europea*, Bellaterra, pp. 93 -100.

<sup>60</sup> Habermas, J. (2007), *Ciudadanía política e identidad nacional*, Tecnos.

<sup>61</sup> Przeworski, A. (2010), *Qué esperar de la democracia. Límites y posibilidades del autogobierno*, Siglo XXI, p. 55.

autoridades<sup>62</sup>. Otro punto importante y destacable, en nuestra opinión, de la característica democrática de la ciudadanía es la transparencia que ofrece el acceso a la información, para el mayor número de ciudadanos, organizaciones o representantes políticos.

Subrayemos, en cualquier caso, que ningún otro continente cuenta con siquiera algo remotamente parecido a una ciudadanía continental; los muy limitados derechos añadidos que los ciudadanos de los Estados Unidos, Canadá y México obtienen en virtud del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA) o los concedidos a los ciudadanos de los Estados miembros de Mercosur o de la Unión Africana, por ejemplo<sup>63</sup>.

La ciudadanía de la UE constituye, en cierto modo, una forma de ciudadanía federal, con un alcance y una escala inexistentes en ningún otro continente.

Cabría afirmar que los líderes políticos europeos percibían el mercado común y otras formas de integración económica simplemente como medidas provisionales hacia una genuina comunidad política europea, con una ciudadanía común.

A finales de septiembre de 1990, España trató de hacer una aportación propia a la definición de la ciudadanía europea en un memorándum titulado “Hacia una Ciudadanía Europea”. En él argumentaba que la idea de la UE implicaba la creación de un espacio integrado dentro del cual los ciudadanos de todos los EEMM. desempeñaran un papel central y fundamental.

Como avanzábamos al inicio del presente epígrafe, además de la formación de una ciudadanía con sus derechos plenamente incorporados y garantizados en las normas, es

---

<sup>62</sup> Zakowski, J.(2012), “Democracia: poner a los ciudadanos en el centro de la Unión” (14 de septiembre de 2012) Vox Europa: Consultado en la página web:<http://www.voxeurop.eu/es/content/article/2694381-poner-los-ciudadanos-en-el-centro-de-la-union>.

<sup>63</sup> Maas, W. (2013), “La creación y la evolución de la ciudadanía europea”, en *La ciudadanía europea en la encrucijada, Panorama Social* nº 17, Primer semestre 2013, Consultado en página web: <https://dialnet.unirioja.es/ejemplar/341757>, Último acceso: agosto 2020.

necesario, como elemento consustancial al proceso democrático, el desarrollo de una sociedad civil formado por asociaciones, clubs y redes sociales<sup>64</sup>.

La sociedad civil europea es cada vez más variada, especialmente desde las décadas de 1980 y 1990, en las que las grandes federaciones europeas fueron perdiendo significación en relación con las organizaciones de interés especializadas y con los lobbies de algunas grandes empresas. Junto a las organizaciones de carácter económico vinieron a Bruselas otras de interés general, de medio ambiente, de derechos humanos, de minorías, de objetivos caritativos, organizaciones profesionales y culturales, y también los sindicatos.

Esta transformación fundamental de la sociedad civil ha tenido mucho que ver con la extensión de las competencias de la UE más allá de la creación del Mercado Único y de la política económica. Sumado al hecho de que también se da un espacio en el que la ciudadanía estatal y la mundial entran en relación de coexistencia positiva.

La mayor valoración de la idea de democracia que se da en la modernidad ha contribuido a que la ciudadanía adquiriera un papel más importante, en este sentido, y como ya avanzábamos anteriormente, desde el Tratado de Lisboa se establecía la importancia de fortalecer y salvaguardar el proceso de la integración europea, reforzando las bases de los derechos de los ciudadanos, siendo uno de ellos la garantía de su participación en la formación de la voluntad política, indisolublemente unido al principio democrático<sup>65</sup>.

En este contexto, no podemos obviar la importancia de la opinión pública, como elemento sensor del grado y de la calidad de los mecanismos y experiencias de participación. Basándonos en este planteamiento y precisando el concepto de opinión pública, podemos afirmar que la opinión pública es la opinión de un público o multiplicidad de públicos, cuyos difusos estados mentales (de opinión) se interrelacionan con corrientes de información referentes al estado de la *res publica*. En la que además, la opinión que deriva se apoya en una

---

<sup>64</sup> Kaelble, H. (2005), *Caminos hacia la democracia. Los déficit democráticos de la Unión Europea*, Biblioteca Nueva, pp. 18 -21.

<sup>65</sup> Colomina, C (2018), “Reforma de la UE en 2018: Cinco propuestas, cinco voluntades políticas“, *CIDOB*, Consultado en la página web. [www.cidob.org](http://www.cidob.org).

estructura policéntrica de los medios de comunicación y el interjuego competitivo de éstos. Lo que nos conduce a sopesar por un lado, las condiciones que hacen posible una opinión pública libre y por otro las condiciones que permiten la existencia de una opinión pública relativamente autónoma<sup>66</sup>.

El fenómeno de la relación entre emisores-empresas y públicos y políticas de comunicación, tan profesionalizado en el mundo de la empresa se proyecta con matices importantes en la relación política, donde los empresarios se transmutan en políticos gobernantes y los consumidores en ciudadanos electores. En cambio, en la relación política el planteamiento del elector tiene que ser de corresponsabilizarse con los que elige. Y los nuevos sistemas exigen nuevas formas de gestionar la comunicación. Los nuevos públicos de la relación gobierno-electores surgen con nuevas demandas en las que se piden diferentes modos de relación y sistemas de comunicación más eficaces. Demandan más información, más participación directa y la corresponsabilización. De modo que en este caso, la opinión pública tiene un sentido mucho más universal que en el de las comunicaciones empresariales y sus propias dinámicas. Resulta por tanto crucial, estudiar los factores que convierten a ciertos temas en objeto de la opinión pública mientras que otros pasan totalmente desapercibidos<sup>67</sup>.

Vemos que en esta definición, se destaca la importancia de los medios de comunicación, en tanto que tienen un papel fundamental en el proceso de la opinión pública, ya que no sólo median, sino que mediatizan, es decir manipulan, orientan, dirigen y controlan —o, al menos así lo intentan— según sus intereses. El poder de los medios de comunicación sobre la formación de las opiniones públicas es enorme y en este sentido, el trabajo de la comunicación institucional está entrecruzado, en tanto que se mueve en el escenario de una concertación de intereses de públicos diferentes: el público interno de la institución, la propia institución y los públicos externos que serán, de acuerdo con la naturaleza de la institución, más o menos fragmentados: potenciales clientes, anunciantes, creadores de opinión, medios de comunicación, etc. Cada caso requiere de un modelo de participación ciudadana que se ajuste a los protagonistas tanto de la oposición como de los partidarios para hacer frente y

---

<sup>66</sup> Sartori, G. (1995), *Teoría de la democracia ( El debate contemporáneo)*, Alianza Universidad, pp. 134-135.

<sup>67</sup> Rodríguez, M. (2008), *Modelos de participación ciudadana como solución a las crisis institucionales motivadas por una oposición social*, Universidad del País Vasco/EHU, Consultado en página web: <https://core.ac.uk > download > pdf>, Último acceso: octubre de 2019.

contrarrestar una creciente oposición social. De hecho, son muchos los movimientos sociales que en su fase de aparición se caracterizan por objetivos como «no», «contra» y «fuera». Los movimientos sociales han de ser capaces de promover alternativas positivas y realizables y que puedan ser transmitidas al sistema político, puesto que, si los movimientos sociales mantienen sus consignas iniciales, posiblemente perderán la base social y política que los sustenta<sup>68</sup>.

De este modo encontramos que hay individuos con intereses coincidentes en torno a un asunto que comparten sus opiniones en el espacio de grupos y organizaciones. Pero en este espacio hay grupos con más fuerza, como podría ser el caso de los líderes, los medios de comunicación, las autoridades, los sindicatos, las asociaciones, los grupos de presión, etc, que coordinan y dirigen el diálogo general, pudiendo conseguir que aparezca como una toma de postura común y genuina lo que sólo es, en el fondo, la voluntad de alguno de ellos.

Independientemente de que estos movimientos sean proactivos o reactivos su importancia se centra en lo que transmiten<sup>69</sup>. En ocasiones, los posibles conflictos y corrientes de opinión negativas contribuyen a desencadenar crisis institucionales que requieren de arduas tareas de persuasión enfocadas tanto a los líderes de opinión como a la comunidad en general que permitan encauzar y aunar esfuerzos canalizados hacia la obtención de un objetivo específico y esta labor no es posible si previamente no hay una comprensión real de los intereses de la población. Es por tanto necesario saber qué es lo que quiere la comunidad, la contribución que puede esperarse de cada organización y qué medida se va a apreciar esas contribuciones<sup>70</sup>.

En este sentido, las demandas llegan hasta los medios de comunicación y el resto de la sociedad porque estas plataformas, asociaciones vecinales, ecologistas, sindicatos, etc. funcionan como una organización desde el punto de vista de gestión de sus acciones y de su

---

<sup>68</sup> Pont Vidal, J.(2004), “La ciudadanía se moviliza”, Flor del Viento, en Rodríguez, M. *Modelos de participación ciudadana como solución a las crisis institucionales motivadas por una oposición social*, Universidad del País Vasco/EHU Consultado en página web: <https://core.ac.uk › download › pdf> , Último acceso: octubre de 2019.

<sup>69</sup> Castells, M.(2004), “Movimientos sociales urbanos, Siglo XXI”, en Rodríguez, M. *Modelos de participación ciudadana como solución a las crisis institucionales motivadas por una oposición social*, Universidad del País Vasco/EHU, <https://core.ac.uk › download › pdf> , Último acceso: octubre de 2019.

<sup>70</sup> Bell Mallen, J.I. (2005), *Comunicar para crear valor. La dirección de comunicación en las organizaciones*, Eunsa.

comunicación. Se manifiestan a través de acciones y de expresiones que buscan notoriedad y en esta empresa los medios de comunicación juegan un papel determinante en los procesos de creación de los marcos de referencia, y en la interpretación de acontecimientos aislados como parte de la acción de un movimiento que persigue un cambio.

Así, por un lado, las acciones de las instituciones gubernamentales se dirigen a un público concreto: los electores y los medios de comunicación. Por otro, las acciones de la Administración, - conscientes como somos de la existencia de la compleja red de administraciones públicas nacionales, administraciones comunitarias y una colección de entes privados que participan en el desigual e injusto procedimiento de toma de decisiones comunitarias con enormes repercusiones en los aspectos sociales y económicos de la vida cotidiana-, que se dirigen a un público formado por ciudadanos individuales y organizados a su vez en asociaciones ecologistas, vecinales y plataformas, quienes a su vez se constituyen en actores activos y se dirigen a través de acciones a los medios de comunicación para conformar un determinado estado de opinión<sup>71</sup>. Los medios, por tanto, aparecen como actores protagonistas.

A este respecto, en el análisis de las políticas de comunicación diseñadas por las correspondientes instituciones públicas queda de manifiesto que la comunicación institucional se configura como una mediación entre la institución y el público o públicos a los que se destina el mensaje comunicativo<sup>72</sup>.

Habiendo establecido los sujetos y protagonistas que participan, pasamos seguidamente a desarrollar el *modus operandi* en el seno de las instituciones de la UE.

---

<sup>71</sup> Porras Nadales, A. J. (1996), *El Debate sobre la crisis de la representación política*, Colección de CC. Sociales, Serie de CC. Política, Tecnos, S.A, p.232.

<sup>72</sup> Rodríguez, M. (2008), *Modelos de participación ciudadana como solución a las crisis institucionales motivadas por una oposición social*, Universidad del País Vasco/EHU, Consultado en página web: <https://core.ac.uk> > download > pdf, Último acceso: octubre de 2019.

### 3.3. La participación ciudadana en la UE

Tratamos en este Capítulo, y más concretamente en el presente epígrafe, el núcleo en torno al cual hemos estructurado nuestra tesis. En estas coordenadas y habiendo analizado anteriormente el concepto de ciudadanía europea, el marco jurídico en el que opera y su articulación y evolución en los Tratados, pasamos a continuación a centrar nuestro objeto de estudio, enlazando las ideas con los capítulos anteriores.

La democracia, como ya avanzábamos en el primer capítulo en el que hemos expuesto sus características y evolución, descansa indudablemente en el consentimiento de sus ciudadanos, de esta forma, las relaciones ente las instituciones públicas y los ciudadanos son parte de la interacción entre un gobierno y sus ciudadanos. Así, una ciudadanía activa garantiza una implementación más eficaz de las políticas públicas, incrementan la transparencia de las instituciones y como consecuencia contribuye a un fortalecimiento de la democracia.

En este contexto, convenimos también en la idea de que la participación es positiva no sólo para el buen gobierno, en especial para el democrático, que se caracteriza por la participación, la transparencia, la rendición de cuentas, el imperio de la ley, la eficacia y la equidad y en una tendencia hacia la óptima asignación y gestión de recursos para responder a problemas reclamados colectivamente. También lo es, para la buena administración, entendida como el conjunto de reglas que rigen la gestión de las instituciones públicas y que impone a estas últimas un comportamiento que permita alcanzar un equilibrio entre el respeto de los derechos de los administrados y la preservación del buen funcionamiento del sistema de Administración Pública<sup>73</sup>.

De ahí que el derecho a participar esté recogido en el art. 21 de la Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDH) de 10 de diciembre de 1984, al considerarse que la capacidad de poder participar en la vida de la propia comunidad a la que se pertenece es fundamental para el desarrollo humano. De hecho, las luchas por los derechos humanos sólo alcanzan su

---

<sup>73</sup> Pinazo Hernandis, J. (2009), “La influencia de la Participación Ciudadana en la Gestión Pública.” en Colomer, A. *Autogestión, Cooperación y Participación en las Ciencias Sociales*, Ugarit, pp. 99-107.



cometido con base en movimientos sociales que abren el espacio público a la participación ciudadana<sup>74</sup>.

Para que se realicen los derechos humanos es necesario un contexto de profundización de la democracia, donde la ciudadanía pueda participar de la vida y del debate público y de la definición de las políticas de manera activa. Se colige, por tanto, que la participación ciudadana es clave para el fortalecimiento de la democracia y la realización de los derechos humanos, porque permite que los intereses colectivos sean debatidos, disputados, dialogados desde procesos públicos, impulsando la voluntad y las prioridades de los ciudadanos. Es también clave porque los derechos humanos son integrales, interdependientes e indivisibles, siendo que la participación, en sí misma, es un derecho fundamental<sup>75</sup>.

El Derecho humano de la participación política del art. 21 DUDH necesita de la consideración del resto de derechos humanos y de las garantías institucionales que afirmen la independencia y autonomía de los órganos del Estado encargados de tutelarlos<sup>76</sup>.

El Derecho de participación es pieza clave en el conjunto de derechos humanos, porque la sociedad democrática se construye con la participación activa de quienes la conforman y en este sentido debe reconocerse, fomentarse y protegerse por ser un derecho básico para la pacífica convivencia<sup>77</sup>.

En cualquier caso, resulta fundamental para desarrollar nuestro estudio fijar un concepto de participación ciudadana, aun siendo conscientes de que las definiciones sobre participación ciudadana son tantas como autores se han dedicado a su estudio, de ahí, que el concepto de participación ciudadana sea considerada como polisémico, ambivalente, sujeto a múltiples interpretaciones mediadas por intereses, posiciones de poder, ideología, valores, posición social, posición en las estructuras administrativas y organizacionales, etc., es por tanto,

---

<sup>74</sup> Hoyos Vásquez, G.(1999), “Democracia y derecho. El debate entre Habermas y Rawls”, *Revista Derecho del Estado*, n° 7, diciembre, p. 209.

<sup>75</sup> Croso, C. (2013), “La participación ciudadana en el debate y definición de la política pública”, en Luna, M. (Ed.), *Participación ciudadana, políticas públicas y educación en América Latina y Ecuador*, Quito, OEI, p. 53.

<sup>76</sup> Sarteá, C. (2017), “Los derechos humanos más allá del eclipse de la razón”, *Persona y Derecho: Revista de fundamentación de las Instituciones Jurídicas y de Derechos Humanos*, n° 75, pp.71-82.

<sup>77</sup> Friedrich, C.J. (1968), *El hombre y el gobierno*, Tecnos, p.13.

variado, y su intensidad o profundidad pierde contenido en la medida que la participación sea entendida más como instrumento para legitimar o acomodarse en las posiciones de poder (consecución de fines propios), o puede ganar significación sustantiva si se considera como un proceso donde este mismo adquiere importancia y no es considerado como un mero procedimiento para alcanzar fines particulares, sino para conseguir fines públicos y de transformación social.

A modo de precisión conceptual, entendemos que la participación ciudadana se fundamenta en el supuesto de que los ciudadanos pueden contribuir de manera eficaz y original a la elaboración de políticas públicas, a partir del conjunto de recursos de la sociedad para enfrentar los numerosos problemas de gobernabilidad que se plantean.

En consecuencia, cabe entender la participación ciudadana como todas aquellas prácticas políticas y sociales a través de las cuales la ciudadanía pretende incidir sobre alguna dimensión de aquello que es público<sup>78</sup>.

Como notas características de lo que consideramos como participación ciudadana debemos subrayar los siguientes elementos: en primer lugar debemos identificar un sujeto, que es la sociedad civil. Los ciudadanos, de forma individual, en forma asociativa o de forma plural en grupos que no se hayan constituido, realizan actos que pueden identificarse como participación ciudadana; en segundo lugar, y por lo anterior, se requiere que se trate de una acción, es decir, se precisa de una manifestación de las personas, un comportamiento claro y explícito por parte del o de los ciudadanos; en tercer lugar esa acción debe ser libre y voluntaria, por tanto debe aparecer la nota de autonomía para que se considere una actividad como participación ciudadana; en cuarto lugar la participación ciudadana debe exteriorizarse en un espacio público, versando sobre cuestiones de índole común; en quinto lugar debe haber una intencionalidad de influir en determinados asuntos públicos; y en sexto lugar la acción de participación, que se entiende como un derecho humano en virtud del art. 21 de la DUDH de 1948, debe comprender un componente ético, por lo que cualquier actividad comprensiva de

---

<sup>78</sup> Pastor, E. (2009), *Participación ciudadana y gestión de las políticas sociales municipales*. Universidad de Murcia, p.43.

la consideración de participación ciudadana debe nutrirse de una vocación democratizadora y, por ende, se reconoce el derecho de otros actores a participar<sup>79</sup>.

En base a estas notas características podemos concluir que la naturaleza de la participación ciudadana en los asuntos públicos incide en la confluencia de tres factores que se deben dar necesariamente: la capacidad para participar, la motivación para participar y los incentivos para participar<sup>80</sup>.

Si se cumplen las notas expuestas, las acciones de participación ciudadana pueden ser de naturaleza, en primer lugar, consultiva, si los actores sociales opinan sobre cuestiones o problemas a partir de preguntas enunciadas por los actores institucionales (la naturaleza consultiva conlleva que las respuestas no son vinculantes para la decisión de los actores institucionales); en segundo lugar la naturaleza de las acciones de participación ciudadana puede ser de diálogo, si los actores sociales y los actores institucionales intercambian información respecto a cuestiones o problemas, en una relación bidireccional, puesto que se presentan opiniones y propuestas por ambos lados; en tercer lugar la naturaleza de las acciones de participación ciudadana puede ser de carácter deliberativa, si los actores sociales toman decisiones junto con los actores institucionales para definir la gestión de los asuntos públicos; en cuarto lugar destacamos la naturaleza cogestiva, si los actores sociales se implican de manera ligada a los actores institucionales en la culminación y ampliación de las políticas, programas y proyectos públicos; y, por último, la naturaleza de vigilancia, si los actores sociales realizan una tarea de supervisión, fiscalización y seguimiento del cumplimiento de las decisiones tomadas por los actores institucionales<sup>81</sup>.

---

<sup>79</sup> Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2018). “¿Qué entendemos por participación ciudadana?”, Proyecto PNUD 89477, *Fortalecimiento de la participación ciudadana y gobernanza ambiental para la sustentabilidad 2014-2019*. México.

<sup>80</sup> Ferrer, M, Medina, L. y Torcal, M. (2006), “La participación política: factores explicativos”, en Montero, J.R., Font, J. y Torcal, M. (Eds.), *Ciudadanos, asociaciones y participación en España*, Centro de Investigaciones Sociológicas, pp.133-134.

<sup>81</sup> Castellanos Claramunt, J. (2020), *Participación ciudadana y buen gobierno democrático. Posibilidades y límites en la era digital*, Marcial Pons, Ed. Jurídicas y Sociales, pp. 34-36.

Existe una corriente doctrinal que defiende la teoría de que participar comporta esencialmente, cuatro dimensiones que consisten en ser parte de, estar en, sentirse parte en y tomar parte<sup>82</sup>.

*Ser parte.* Los ciudadanos somos parte de nuestra sociedad, comunidad. Estamos insertos en un sistema, en una red de ciudadanos si se prefiere. Supone algo muy básico porque es algo consustancial al ser humano agruparse y formar comunidades. El hecho de ser parte de algo implica el reconocimiento recíproco y colectivo con los otros, los conciudadanos, que también participan de lo común. De ahí nacen unas relaciones de reciprocidad, pero también de confianza. Se establecen relaciones con los ciudadanos en tanto que pertenecientes a una comunidad y se desarrollan diferentes roles, teniendo como sustrato común a todos, el ser parte en la comunidad.

*Estar en:* Se es y se está en un entorno social. Un espacio concreto. Cada ciudadano se sitúa en un contexto territorial en el que además de formar parte de una red o relación común, todo ello se circunscribe a una realidad territorial.

*Sentirse parte en:* No solamente se necesita ser parte de un grupo, y estar en una realidad territorial. Además de ello se ha de sentir el grupo o la comunidad como propia. El sentimiento de pertenencia es imprescindible para la autonomía y significa, a la vez, un acceso directo a las relaciones sociales. Formar parte de un colectivo reafirma la posición global de la comunidad, ya que las diversas identidades individuales confluyen en una realidad más amplia, un escenario común en el que se desarrolla lo público, al considerarse que el sentimiento de identidad de la comunidad permite desarrollar la capacidad de compromiso colectivo, del sentimiento de reciprocidad y del interés mutuo; su desarrollo puede facilitarse a través de la implicación de los diversos grupos y entidades sociales en actividades significativas<sup>83</sup>.

---

<sup>82</sup> Alguacil Gómez, J.(2005), “Los desafíos del nuevo poder local: La participación como estrategia relacional en el gobierno local”, *Polis: Revista académica de la Universidad Bolivariana*, vol. 2 nº 12.

<sup>83</sup> Pastor, E. (2009), *Participación ciudadana y gestión de las políticas sociales municipales*, Universidad de Murcia, Servicio de Publicaciones, pp. 77-78.

Por tanto, se concibe la comunidad como un escenario que se construye conjuntamente entre todos los ciudadanos, de ahí que se participe en algo común, en algo de lo que el ciudadano se siente parte, en definitiva, se siente partícipe.

*Tomar parte:* La participación es una actividad que involucra, de una u otra manera, en decisiones políticas que afectan a todos. En consecuencia, participar comporta tomar parte en la definición de escenarios de futuro, en fijar prioridades y en optar por formar alternativas de hacer las cosas<sup>84</sup>.

Tomar parte implica una capacidad colectiva para promover iniciativas que redunden en el bienestar de todos, en este sentido, fomentar un crecimiento participativo conlleva un crecimiento democrático. Tomar parte lleva de suyo un acto de responsabilidad que no puede tomarse a la ligera en tanto que uno se reconoce en los demás, al participar de una idea común de sociedad. Ese tomar parte en la decisión, por tanto, debe estar barnizado por un alto componente de responsabilidad, elemento que consideramos fundamental para entender el concepto de participación y su relación con el buen gobierno democrático.

Obviamente la participación de los ciudadanos redunda en una mayor legitimidad política de las decisiones que se van a llevar a cabo por los representantes escogidos democráticamente. De ahí que se fortalezcan los nexos de confianza entre los ciudadanos y los responsables políticos al no estar apartados de las decisiones que les incumben, sino que se sienten partícipes de las medidas que se van a desarrollar y, consecuentemente, la participación favorece la progresiva adecuación del funcionamiento de las instituciones, ofreciendo a los representantes herramientas para evaluar su gestión y poder mejorar la misma<sup>85</sup>.

---

<sup>84</sup> Brugué, Q, Font, J. y Gomá, R. (2001), “Consejos consultivos en Barcelona: un balance”, en Font, J. (Coord.), *Ciudadanos y decisiones públicas*, Ariel, p.112.

<sup>85</sup> Carrasquilla, M.C y Seidel, S.E. (2005), *La participación ciudadana: vía para la integración de las personas inmigrantes, Rutas y caminos*, Agrupación de Desarrollo NEXOS, p.43.

La participación, además, no solo mejora el proceso mismo en el que se toman las decisiones, sino que conlleva una mejor aplicabilidad de las decisiones y previene la aparición de posibles conflictos en su ejecución.

Las decisiones políticas en las que participa la ciudadanía, sea esta la intensidad participativa que sea, reciben una mejor aceptación por parte de los ciudadanos que las tomadas de forma separada de ellos. En consecuencia, se mejora el proceso decisonal y fortalece la democracia, puesto que se fomenta la actividad por parte de los ciudadanos, luchando de esta manera contra elementos que distorsionan el desarrollo democrático como la indiferencia y desconfianza hacia la política<sup>86</sup>.

Desde esta perspectiva, vemos como en casi todos los países democráticos, los gobiernos están expuestos a presiones crecientes, y con mayor frecuencia ante nuevas coaliciones políticas resultantes de los procesos políticos, que les obligan, respetando los cauces y fines democráticos, a buscar fórmulas para que los ciudadanos tengan *de facto* la importancia que merecen.

En los ordenamientos nacionales la consolidación del Estado social y democrático de Derecho ha supuesto la racionalización del parlamentarismo y el consiguiente refuerzo del Ejecutivo, pero ninguna autoridad pública comunitaria tiene un auténtico control sobre los procedimientos decisorios en la UE, ni el Parlamento Europeo, ni la Comisión, ni siquiera los propios Gobiernos de los EEMM., incluso la prensa, uno de los estamentos básicos de la sociedad democrática actual también se encuentra limitada en sus cometidos.

En este orden de cosas, hay autores que defienden que la participación ciudadana supone básicamente un proceso gradual mediante el cual se integra al ciudadano en forma individual o participando en forma colectiva, en la toma de decisiones, la fiscalización, control y ejecución de las acciones en los asuntos públicos y privados, que lo afectan en lo político,

---

<sup>86</sup> Alberich Nistal, T.(2014), “Experiencias a favor y en contra de la participación ciudadana en el ámbito local”, en Ruiz-Rico, C. (Ed.), *Participación política y derechos sociales en el siglo XXI*, Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico, p.161.

económico, social y ambiental para permitirle su pleno desarrollo como ser humano y el de la comunidad en que se desenvuelve<sup>87</sup>.

Igualmente se ha distinguido tres tipos de participación, que explicaremos avanzando en el Capítulo:

- Privada: es la que realizamos a nivel personal, en cuanto hemos de cumplir algunos deberes y responsabilidades.

- Participación Social: La que realizamos en nuestro ámbito geográfico o funcional inmediato, con la intención de mejorar las condiciones de vida para una determinada colectividad.

- Participación Política: Es la que realizamos cuando actuamos directamente o a través de nuestros representantes institucionales.

En este contexto, la participación de la ciudadanía en los asuntos públicos ha sido un tema que desde hace años, las instituciones de la UE, han tratado como prioritario a la hora de legitimar las decisiones políticas. 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<sup>88</sup>.

Sobre esta cuestión, conviene recordar que la UE es un proyecto en constante movimiento que se hace día a día enraizado a unos anclajes sólidos de valores y de convivencia

---

<sup>87</sup> Pinazo Hernandis, J. (2009), "La influencia de la Participación Ciudadana en la Gestión Pública", en Colomer Viadel, A. *Autogestión, Cooperación y Participación en las Ciencias Sociales*, Ugarit, pp. 99-107.

<sup>88</sup> Campos Jiménez, A. (2016), "Perspectiva europea de la participación ciudadana", en Aletheia, Cuadernos Críticos del Derecho, 2-2016, Consultado en página web: <http://www.liberlex.com> Último acceso: agosto 2020.

democrática y cuya clave es su unidad y diversidad cultural, su pluralismo de pensamiento y tradición, su herencia cristiana, su aceptación de otros credos religiosos, así como la tradición secular de sus principios y valores humanísticos y su esencial adhesión a la libertad, la paz, la justicia social, la tolerancia, los derechos humanos y el imperio de la ley<sup>89</sup>.

Estamos de acuerdo en que la integración europea será una realidad cuando sus ciudadanos conozcan en profundidad los valores, historia y cultura comunes como elementos clave de su pertenencia a una sociedad basada en los principios de la libertad, la democracia y el respeto de los derechos humanos, la diversidad cultural, la tolerancia y la solidaridad, de acuerdo con la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea que, como ya hemos mencionado anteriormente, fue proclamada en diciembre del 2000.

Para forjar esta identidad europea con los nuevos hitos y retos que afronta la UE es necesario que, además de la coordinada esencial de las instituciones europeas como referencia y de la política de dimensión europea, la UE recupere la confianza de los ciudadanos, que los diputados autonómicos y nacionales hablen mucho de Europa, del sentido de Europa, de la razón de ser de Europa. Junto a esta transmisión de “lo europeo” desde, y en los Parlamentos autonómicos y nacionales, los medios de comunicación deben seguir transmitiendo Europa. Nunca había estado Europa tan presente en los medios, nunca los ciudadanos habían leído en prensa, visto en la televisión o escuchado en la radio tanto sobre el trabajo de la UE.

Con respecto a la participación de los Parlamentos Autonómicos en las decisiones de la UE, uno de los aspectos en los que cobra su mayor interés político e institucional, es en la garantía del cumplimiento del principio de subsidiariedad. Existe en el Congreso de los Diputados de España una Comisión conjunta para la UE erigida como órgano que garantiza un procedimiento idóneo para el control de la adecuación de la normativa interna al principio de subsidiariedad<sup>90</sup>. Se encarga a la Oficina de la Comisión conjunta para la UE y a los

---

<sup>89</sup> Bar Cendón, A.(2014), “Las encrucijadas del Tratado de Lisboa”, en Las Provincias, Consultado en página web: [www.lasprovincias.es](http://www.lasprovincias.es). Último acceso: septiembre 2019.

<sup>90</sup> Gurrera Roig, M. y López González, J.L. (2012), “La Participación de los Parlamentos Autonómicos en las Decisiones de la Unión Europea”, en Colomer Viadel, A. (Coord.) *Un nuevo rapto de Europa*, Ed. Hathi Estudio Creativo e IBEM, pp.143-146. “Se acoge a la posibilidad, prevista en el Protocolo anexo al Tratado de



portavoces de los diferentes grupos parlamentarios el análisis inicial de las propuestas legislativas provenientes de la UE. Si esta primera instancia de control lo estimara conveniente, incluso sería el Pleno, tanto del Congreso como del Senado, quien tendría una participación directa en la vigilancia del principio de subsidiariedad.

La estructura compleja del Estado Autonómico español, reforzada después de las últimas modificaciones de los textos estatutarios, permite que los parlamentos de las distintas Comunidades Autónomas participen de forma relativamente sustantiva en este procedimiento de control del principio de subsidiariedad de la legislación proveniente de la UE. Para hacer posible e incluso facilitar esta presencia autonómica en el control del principio de subsidiariedad, y en el esquema de colaboración y perfeccionamiento institucional entre las Cortes Generales y las cámaras parlamentarias autonómicas, existe un mecanismo consistente en la remisión, mediante el correo electrónico, de la Comisión conjunta para la UE a todos los parlamentos autonómicos del borrador del acto legislativo comunitario. Después de este envío, los diversos parlamentos autonómicos disponen de un plazo bastante breve, de tan sólo cuatro semanas, para aprobar, si lo estiman oportuno, un dictamen jurídico motivado sobre el cumplimiento o la hipotética vulneración el principio de subsidiariedad. Los dictámenes motivados que elaboren los parlamentos autonómicos tienen un valor jurídico relativamente restringido, ya que no vinculan a las Cortes Generales, lo que está en consonancia con la atribución constitucional al Estado de las relaciones internacionales y del papel institucional y político de España en la UE. Con todo, el dictamen elaborado por el parlamento autonómico no resulta en absoluto irrelevante. La Comisión conjunta para la UE aprueba su dictamen motivado sobre el proyecto legislativo de la UE, y en él deberá incluir los criterios contenidos en los dictámenes elaborados por los parlamentos autonómicos. Es notable que con esta inclusión, la consulta procedente de la UE tenga un tratamiento muy enriquecedor, en la medida en que la opinión definitiva de las Cortes Generales no impide que las instancias comunitarias conozcan los criterios propios de los parlamentos autonómicos en relación cumplimiento del principio de subsidiariedad.

---

Lisboa, por la que se permite que los parlamentos nacionales puedan realizar consultas a los parlamentos regionales que ostenten competencias legislativas. Este mecanismo ofrece cierta unidad procedimental, pues en todos los casos es el parlamento estatal quien remite el proyecto legislativo de la UE a los Parlamentos de las Comunidades Autónomas, sin que en este acto de remisión exista ninguna valoración anticipada sobre la afectación o no de competencias autonómicas”.

En el caso del Parlamento de la Comunidad Valenciana, el Estatuto de Autonomía, norma institucional básica de la Comunidad, aprobado por la Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio y reformado por la Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, destaca en el párrafo cuarto, del art.62, que la Generalitat, previa autorización de Les Corts, podrá establecer convenios de colaboración y de gestión, e incluso de prestación de servicios, con otras entidades regionales de la UE. El párrafo quinto, del mismo artículo, atribuye a la Generalitat, siempre dentro de las materias propias de su competencia, la facultad de establecer acuerdos, carentes de carácter normativo, relativos a la colaboración con otros Estados, siempre que no tengan carácter de Tratados internacionales, dando cuenta de dicha actividad internacional a Les Corts. Esta peculiar categoría de acuerdos, por los que la Comunidad Autónoma alcanza una proyección internacional, son conocidos por la doctrina constitucionalista como extrajurídicos o políticos.

Les Corts despliegan una importante función consultiva prevista en el art. 181.2 del Estatuto Valenciano. Determina este precepto que, en el marco de aplicación de los principios de subsidiariedad y de proporcionalidad, Les Corts habrán de ser consultadas en relación con las propuestas legislativas de la UE. Para ello, la Mesa de Les Corts, previa audiencia de la Junta de Síndics, ordenará la publicación de la mencionada propuesta en el Boletín Oficial de la Comunidad, y además también señalará su remisión a la comisión parlamentaria competente en razón de la materia para su correspondiente tramitación. El art. 181 ofrece, en su párrafo 3, el cauce procedimental para la participación de los grupos parlamentarios en relación a estas propuestas legislativas procedentes de la UE. El mecanismo articulado por esta normativa estatutaria consiste en que los grupos parlamentarios, y en su caso el Grupo Mixto, disponen de un plazo de 15 días desde la publicación de la propuesta legislativa para formular, siempre por escrito, cuantas observaciones les resulten pertinentes. Como menciona el párrafo cuarto del mismo art. 18, una vez ha transcurrido este plazo, la Comisión, teniendo en cuenta la consulta legislativa formulada por la UE y las observaciones presentadas por los Grupos parlamentarios, elaborará el oportuno dictamen, disponiendo para el cumplimiento de dicha función de un plazo máximo de quince días. En la ordenación temporal de este procedimiento, debe tenerse en cuenta lo establecido en el art. 184.6 del Estatuto, donde se señala que la Mesa de la Cámara, de acuerdo con la Junta de Síndics, podrá reducir los plazos procedimentales establecidos. Pero esta modificación debe tener una

motivación suficiente, y sólo podrá realizarse atendiendo a una posible urgencia o a una petición de los propios Grupos parlamentarios. A la hora de acordar esta modificación temporal, la Mesa debe velar en todo momento por el buen fin del procedimiento dentro del plazo fijado para responder a la consulta. Una vez se ha conseguido la aprobación del correspondiente dictamen tiene lugar la finalización del procedimiento con la remisión de la respuesta, dentro del plazo señalado para ello, a la propia institución de la UE que haya formulado la consulta y la publicación del acuerdo en el Boletín Oficial de la Comunidad Valenciana.

El peculiar régimen de relaciones internacionales entre el Consell y Les Corts tiene una manifestación de interés en el art. 22.k del Estatuto, por el que una función específica de la Cámara consiste en la recepción de información a través del Consell, información que podrá versar sobre materias propias del ámbito comunitario.

Ahora bien, junto con ello, hay que tener presente que la UE es un sistema político de gobernanza compuesto que presenta tanto una separación horizontal de poderes (entre instituciones de gobierno) como vertical (tal y como sucede en los sistemas federales). Esta democracia compuesta produce decisiones políticas autorizadas sin el apoyo de un gobierno y con carencias evidentes en los mecanismos de competición política, transparencia y rendimiento de cuentas que lideran el proceso político. Estas carencias se sustentan en la inexistencia de un demos europeo con el que establecer una regla mayoritaria aceptable en el proceso de toma de decisiones<sup>91</sup>.

En este sentido, y como muestra de ello, la UE reconoce en numerosos textos la importancia de la sociedad civil para el fortalecimiento de Europa y sus estructuras democráticas<sup>92</sup>, ya que es evidente que una nueva dinamización de la ciudadanía solamente podría llevarse a cabo mediante una voluntad política firme basada en unas prácticas

---

<sup>91</sup> Arregui Moreno, J.(2012), "Problemas de legitimidad democrática, representación y rendimiento de cuentas en el proceso político de la Unión Europea", en *Legitimidad democrática en la Unión Europea*, Cuadernos Europeos de Deusto, nº 46/2012, Instituto de Estudios Europeos, Consultado en página web: [www. Deusto-publicaciones.es](http://www.Deusto-publicaciones.es), pp. 85-112, Último acceso: enero 2020.

<sup>92</sup> Del Río Villar, S. (2012), "Participación de la Sociedad Civil en la Unión Europea y Comunicación Institucional", en Colomer, A. *Un nuevo rapto de Europa*, Ed. Hathi Estudio Creativo e IBEM, p. 69.

ciudadanas nuevas. Así, en el año 1992, el Comité Económico y Social dirigió un informe a las Instituciones Comunitarias sobre la Europa de los ciudadanos, en el que declaraba que “era necesario instaurar una responsabilidad democrática real, garantizada mediante el otorgamiento de poderes legislativos al Parlamento Europeo a fin de garantizar la transparencia de los procesos decisorios del Consejo y el respeto por el Estado de derecho por mediación del Tribunal de Justicia<sup>93</sup>. En esta misma línea, en el Consejo Europeo de Tampere (1999), se vislumbran ya los primeros indicios de que para la construcción de un espacio de libertad, seguridad y justicia debían tenerse en cuenta los principios de transparencia y control democrático, e incluir en particular un diálogo abierto con la sociedad civil.

Más tarde, en el Consejo Europeo de Niza, y más concretamente en su Declaración 23, se reconocía la necesidad de mejorar y supervisar la legitimidad democrática y la transparencia de las instituciones europeas, con el fin de aproximar éstas a los ciudadanos de los EE.MM. Y ya será en el Tratado de Amsterdam, como hemos expuesto anteriormente, donde de manera expresa, quede constancia del deseo de fortalecer el funcionamiento democrático y eficaz de las instituciones con el fin de que puedan desempeñar mejor las misiones que les son encomendadas dentro de un marco institucional único y que en la actualidad queda plasmado en los artículos del 1 al 4 del TUE, en el que se nos recuerda que asistimos a 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 forma más próxima posible a los ciudadanos”.

Encontramos pues, antecedentes históricos en los cuales se ponía en valor la necesidad de fomentar la participación activa de sus ciudadanos en la aplicación de las políticas de la UE.

En el debate sobre el futuro europeo se supone de manera implícita la convicción de que la mejor y única vía para entender las necesidades de la población no era otra que escuchar su opinión y contar con ella<sup>94</sup>.

---

<sup>93</sup> Wihtol, C. (1999), *La ciudadanía europea*, La Biblioteca del Ciudadano, Bellaterra, pp. 21, 30, 44-51, 66.

<sup>94</sup> Molina Del Pozo, C.F.(2014), *Una vez más en torno a la idea de la Gobernanza en la Unión Europea*. Consultado en página web:<https://dialnet.unirioja.es/servlet/autor?codigo=112709>, Último acceso: octubre 2019.

Los ciudadanos, en el corazón del proyecto europeo, esperan respuestas y pasos seguros de la UE<sup>95</sup>.

Así las cosas, durante los últimos años Europa experimenta un renacimiento de la participación ciudadana. Diferentes reformas legislativas en Francia, España, Holanda o Alemania hacen pensar en un proceso europeo de cambio institucional que tiene en la participación de la ciudadanía una preocupación significativa. Las reformas legislativas coinciden en el tiempo con la evolución de los modelos de la Administración, progresivamente más volcada a incorporar la ciudadanía dentro de un marco político institucional más flexible y democrático. De este modo se han puesto en marcha nuevos mecanismos de participación ciudadana que buscan una mayor implicación de la ciudadanía en la vida pública, impulsado igualmente por una preocupación creciente acerca de la legitimidad de los gobiernos representativos<sup>96</sup>.

El reto en relación a la ciudadanía europea consiste en hacerla operativa e impulsar un ejercicio ciudadano porque, en el ejercicio de la ciudadanía, el hecho de sentirse ciudadano e identificarse con esta “cualidad” conlleva una motivación de los ciudadanos para interesarse por su comunidad, trabajar ejerciendo su ciudadanía y fortalecer la democratización de los procesos.

La ciudadanía activa es un elemento clave para conseguir un proyecto europeo políticamente ambicioso y socialmente integrador. En este sentido, hay que tener muy en cuenta que los ciudadanos tienen un poder integrador fundamental en la construcción de una Europa ciudadana.

---

<sup>95</sup> Del RíoVillar, S.(2018), “Democracia Representativa y ciudadanos en el proceso de integración europea”, Pliegos de Yuste: *Revista de cultura y pensamiento europeos*, nº 18, 2017-2018 (Ejemplar dedicado a: Del tratado de Roma al tratado de Maastrich y de los avances pendientes en el proceso de integración Europea), pp. 71-76, Consultado en página web: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6797158>.

<sup>96</sup> Ganuza, E. (2004), “La participación ciudadana en el ámbito local europeo, Instituto de Estudios Sociales de Andalucía”, (CSIC), Consultado en página web: <https://docplayer.es/6799231-Titulo-la-participacion-ciudadana-en-el-ambito-local-europeo-filiacion-instituto-de-estudios-sociales-de-andalucia-csic.html>, Último acceso: agosto 2020.

Estamos en una etapa en la que Europa y el mundo necesitan afrontar nuevos retos ante los desafíos del siglo XXI. La expansión globalizadora reclama, tanto al concepto de ciudadanía como a su “adaptación a los tiempos”, una nueva perspectiva más dinámica, dialogante y participativa. Esta aplicación ciudadana a la democracia participativa europea, siempre en un sentido de complementariedad a la democracia representativa, plantea la necesidad de reactivar el ejercicio de la ciudadanía europea así como su progresión.

La cuestión que también se ha planteado es si nos encontramos ante una “ciudadanía ciudadana” europea o varias ciudadanía europeas: la ciudadanía múltiple y las múltiples ciudadanía de la UE, que permiten articular los derechos, los deberes y la acción ciudadana en una dimensión multinivel de alcance considerable. En la actualidad, se está configurando una acción ciudadana europea que se despliega abarcando espacios cada vez mayores y dibujando un demos europeo más real. Para reactivar la capacidad de los ciudadanos “de ser ciudadanos” es necesario dotar a la ciudadanía de vínculos basados en los valores comunes europeos, en la convivencia y en la visualización de cómo se practica esa ciudadanía europea.

Durante la última década se ha producido una progresiva formulación de espacios para incrementar la participación ciudadana. Esta participación tiene varios niveles de vinculación desde los ciudadanos: interesarse por “lo europeo”, querer participar en foros, debates, ya sea “en vivo” o utilizando el soporte Internet, hacer propuestas, contactar por ejemplo con un eurodiputado y, en otro plano de la participación y ya en una esfera que implica directamente la elección política, ir a votar en unas elecciones europeas.

Los progresos de la participación ciudadana europea mucho tienen que ver con el proceso de construcción europea, en la que las organizaciones y movimientos de la sociedad civil aportan ideas fortaleciendo la democracia y articulando el debate político. Relacionado con estos aspectos y su difusión, la comunicación con el ciudadano es decisiva en la nueva formulación de un espacio eficaz para el diálogo europeo, una Unión de fuerzas, de sinergias europeas. Los objetivos se dirigen fundamentalmente a la comunicación real a través de una mayor información a la ciudadanía, la creación de espacios de encuentros y convergencias, y la promoción y desarrollo de acciones que impulsen la ciudadanía activa y una nueva gobernanza.

Actualmente bastantes estudios se dirigen a analizar las dimensiones y las actuaciones participativas en un marco democrático y ciudadano. La atención hay que llevarla a la gobernabilidad relacionada con el desarrollo humano y con la democracia, observando la democracia participativa y las cuestiones que se plantean en relación a sus formas, vías y complementariedad con la democracia representativa. En este nuevo paradigma hay que tener en cuenta dos ejes: el nuevo centralismo global y el potencial del liderazgo descentralizado local. Uno de los retos es identificar los puntos de enlace entre “las gobernabilidades”, prestando atención a las voluntades y herramientas innovadoras en la construcción de la gobernabilidad en el marco de una “ciudadanía mundial”.

La participación es un elemento clave en la renovación democrática de la UE, una Europa participativa es la vía para involucrar a la ciudadanía en el proyecto y promover un sentimiento europeo común. Es en el debate con la sociedad civil, desde donde se puede llevar a cabo un cambio en la percepción que los ciudadanos tienen de Europa y el establecimiento de un nuevo paradigma en el proceso de creación política.

Lo participativo engloba distintas corrientes democráticas que tienen que ver tanto con lo político como con la consolidación de un modelo social europeo basado a su vez en un modelo de sociedad propio de la Unión. Buscar la complicidad con la sociedad, y el que esta perciba el establecimiento de una nueva relación con los políticos y las instituciones, dentro de un marco de debate abierto y constructivo, permitirá que se produzca una inflexión y una oportunidad para la consolidación de un modelo europeo de debate.

Para tener una visión clara sobre el trayecto participativo, no hay que olvidar algunas etapas relevantes e hitos en la participación de la sociedad civil europea, como ya hemos avanzado. Así, por citar algunos ejemplos, hay que tener en cuenta las contribuciones de las Organizaciones No Gubernamentales desde la Conferencia Intergubernamental de 1996 hasta la etapa de elaboración de la Constitución Europea por la Convención, lo que nos permite situarnos en cuáles son los nuevos espacios comunicativos. El objetivo es observar que, aunque hay que continuar trabajando desde las instituciones en fortalecer las vías de

intercambio de ideas con los ciudadanos, se ha avanzado tanto en una mayor actividad pro-participación como en la calidad de las vías y en los métodos comunicativos<sup>97</sup>.

En los años noventa, justo después del aumento de competencias de la UE y de la determinación clara de la naturaleza política de la integración europea producida por el Tratado de Maastricht, es cuando a este sistema político se le cuelga la etiqueta del déficit democrático. Desde entonces, una serie de reformas han tratado de incrementar la legitimidad democrática de las instituciones de la UE. Se pueden recordar, por mencionar sólo las más importantes: la institución de la ciudadanía europea; la creación de una carta de derechos fundamentales que debe regir la aplicación del derecho comunitario; la creación del defensor del pueblo europeo; el aumento de la transparencia en la toma de decisiones y el derecho de petición y de iniciativa ciudadana, como veremos más adelante. Sin embargo, la reforma más significativa es el refuerzo constante de las competencias del PE.

No obstante, dichas reformas no han tenido el éxito esperado. La demostración más clara es que cada aumento en las atribuciones del PE se ha visto acompañado por una disminución de la participación en las elecciones europeas.

La idea de que la UE sufre un déficit democrático es una consecuencia de la diferencia entre el funcionamiento de la democracia representativa en los EE.MM, que se fundamenta en el principio de representación y la atribución y el ejercicio de derechos individuales, y la arquitectura institucional de la UE, en la que la participación del ciudadano está en equilibrio con la representación de los EE.MM.

En primer lugar, como ya hemos comentado, la UE no responde al modelo de división de poderes y el papel de sus instituciones no se corresponde con el desempeñado por las de un sistema político nacional. La arquitectura institucional de la UE responde a lo que se conoce como el “método comunitario” en el que la Comisión no es un verdadero gobierno, puesto

---

<sup>97</sup> Del Río Villar, S. (2009), “Progresos, límites (con margen) y retos en la participación ciudadana europea” en Cuaderno 7, *Construyendo Europa con los ciudadanos*, Consultado en página web: <https://www.eurolocalcas.com/cuaderno-europeo-7-construyendo-europa-con-los-ciudadanos/> undación Luis Vives, septiembre de 2009, Último acceso: agosto 2020.



que comparte funciones ejecutivas con el Consejo de la UE, que a su vez es colegislador junto con el Parlamento.

La irrelevancia de los partidos políticos a escala comunitaria contribuye a la imposibilidad de simplificar el funcionamiento del sistema político de cara a los ciudadanos, debido a la imposibilidad de identificar gobierno u oposición. Todo ello dificulta la participación activa de los ciudadanos.

En segundo lugar, la UE no es un Estado. No funciona mediante el principio mayoritario de toma de decisiones, sino mediante mayorías hipercualificadas y, en la práctica, mediante la unanimidad obtenida por consenso. La característica fundamental es la conciliación y el equilibrio entre distintos intereses, de tal forma que ninguno domina constantemente la política comunitaria<sup>98</sup>.

Esto produce un fuerte pluralismo. A ello se añade el sistema de gobernanza multinivel en la que se tienen que conciliar distintos niveles territoriales.

Y, en tercer lugar, no existe una verdadera identidad cívica europea que permita una reducción del pluralismo y un uso más frecuente del principio mayoritario<sup>99</sup>.

En este sentido, hay que ser conscientes de que existen algunos obstáculos intrínsecos en la dificultad de desarrollar campañas participativas a nivel europeo debido a la diversidad lingüística, política y cultural.

A este respecto, existe abundante literatura académica y de debates políticos sobre el papel de las organizaciones de la sociedad civil en la integración europea. En esta línea, y

---

<sup>98</sup> Greenwood, J.(2017), *Interest Representation in the European Union*, 2 ed., Houndmills: Palgrave Macmillan, pp.1-44.

<sup>99</sup> Scharpf, F.W. (1999), *Governing in Europe: effective and democratic?*, Oxford University Press, Citado en: Astola Madariaga, J. (2004), “La legitimidad democrática de la UE y de la Legitimación democrática de sus decisiones: una reflexión sobre el proyecto de Constitución Europea”, UNED, *Teoría y Realidad Constitucional*, nº 15, pp 201-234. Consultado en página web: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/1199449.pdf> , Último acceso: febrero 2020

apoyándonos en diversos estudios, conoceremos, a lo largo del presente trabajo, mediante qué mecanismos estas organizaciones contribuyen al funcionamiento democrático de la UE.

De lo que no cabe duda es que las instituciones europeas y los líderes nacionales vienen admitiendo desde hace una década, que la construcción europea está demasiado alejada de los ciudadanos. Los reconocimientos más significativos son el Libro Blanco sobre la Gobernanza Europea (Comisión Europea 2001) y la declaración de Laeken mediante la que el Consejo Europeo convoca la Convención Europea (Consejo Europeo 2001). Este reconocimiento constituye una transformación cualitativa en toda regla, puesto que, hasta la fecha, los únicos actores interesados por asociar a los ciudadanos fueron los federalistas y el PE (sobre este tema, es notable el proyecto de Tratado propuesto por el eurodiputado italiano Altiero Spinelli, en 1984. En este sentido, uno de los objetivos esenciales de la Unión en estos últimos años ha sido el de democratizar la Unión y acercarla a los ciudadanos. Sin embargo, no es difícil identificar un uso interesado de la noción de déficit democrático en el ámbito político y jurídico-constitucional.

El reconocimiento de este problema tiene dos soluciones lógicas. La primera, propuesta por los euroescépticos, es la de reducir las competencias comunitarias: puesto que la UE está lejos de los ciudadanos y que es imposible democratizarla, conviene desmantelarla o reducirla a su mínima expresión; es la posición, por ejemplo, de Bonde, líder de los euroescépticos daneses. La segunda posición, que es de algún modo la “posición oficial” de las instituciones, defiende que la democratización es posible, aunque requiere una serie de reformas importantes. Existe un tercer discurso, que considera que el déficit democrático impide que la UE adquiera más competencias, sin considerar, sin embargo, que deba emprenderse una “deconstrucción” de la misma. Un buen ejemplo es la decisión del tribunal constitucional alemán respecto al Tratado de Lisboa, que considera que la ausencia de un *demos* europeo hace imposible una profundización de la integración europea. Consideramos, por lo tanto, que el debate no debe consistir en determinar el nivel de integración que es posible alcanzar debido a la falta de legitimidad, sino en cómo es posible legitimar políticamente la construcción existente.

El debate entre Majone (2002) y Moravcsik (2006), por una parte, y Follesdal y Hix (2006), por otra, es un buen ejemplo de las posiciones en el mundo académico. Majone y Moravcsik consideran que no se puede hablar de un déficit democrático, puesto que las políticas europeas responden a la búsqueda de óptimos. Pareto, limitándose a corregir deficiencias de mercado, y que en todo caso no tiene trascendencia, puesto que el proceso de integración europea no deja de ser una forma avanzada de cooperación. Por el contrario, Follesdal y Hix afirman que existe un déficit democrático en la medida en que no puede hablarse de verdaderas elecciones europeas y debido a que la integración europea tiene una serie de consecuencias sobre la calidad de la democracia a nivel nacional<sup>100</sup>.

Sin embargo, este debate ha quedado algo desfasado ante los cambios de la última década. A pesar de que siguen existiendo algunos problemas, el PE ha adquirido un papel clave en la nominación, control y censura de la Comisión. Por lo tanto, una buena parte de las reformas institucionales que consideraban necesarias los defensores del argumento del déficit democrático ya se han llevado a cabo. Por otra parte, el distanciamiento entre la UE y los ciudadanos, expresado de manera bastante clara en el compromiso de evitar los referendos para obtener la ratificación del Tratado de Lisboa, viene a refutar con hechos la posición de Majone y Moravcsik. Aunque tuvieran razón y no hubiese necesidad real de democratizar la UE, el distanciamiento de los ciudadanos tiene efectos innegables.

En este contexto, nos parece necesario un nuevo enfoque, puesto que, a pesar de que todas las instituciones europeas son directa o indirectamente responsables antes los electores, se extiende la sensación de que la integración europea sufre de una falta de apoyo popular, y el problema no reside tanto en la arquitectura institucional o en su funcionamiento, como en la percepción de las mismas. Es más adecuado hablar de distanciamiento entre las instituciones y los ciudadanos que de déficit democrático para entender la crisis de legitimidad por la que atraviesa la UE.

---

<sup>100</sup> Se hace referencia a estos autores : Majone, Moravcsik, Follesdal y Hix en: Hooghe, L. & Marks, G. (2009), *A Post functionalist Theory of European Integration: From Permissive Consensus to Constraining Dissensus*, British Journal of Political Science, 39.

La noción weberiana de legitimidad, como justificación del derecho a ejercer el poder, resulta útil en la medida en que consideramos que el problema consiste en la necesidad de justificación del *statu quo*, es decir, de la existencia y de la profundización de la integración europea. Se trata, por lo tanto, de un problema sociológico y político (la distancia entre los que disponen del poder y el conjunto de los ciudadanos) más que de una cuestión institucional o constitucional. Creemos, pues, que no son suficientes las respuestas institucionales, sino que es necesaria una solución que dote de sentido político a la UE.

Conviene señalar que esta transformación no es fruto únicamente de la evolución de la propia UE, sino que debe entenderse sobre todo en el contexto del impacto de la globalización sobre la concepción de la democracia, también en el ámbito nacional, es decir, de la percepción de que las opciones electorales se vuelven irrelevantes en el contexto de la globalización y la integración europea. De algún modo, la indiferencia de los ciudadanos sería el resultado de la no diferenciación de la oferta política.

Aunque se suele considerar que la existencia de veintisiete identidades nacionales, multitud de lenguas oficiales y la fragmentación del paisaje mediático hacen imposible el nacimiento de un espacio público europeo, no concebimos éste únicamente como una esfera de comunicación, sino más bien como una infraestructura para la politización de la UE.

Además del refuerzo de la democracia representativa que se ha mencionado, las instituciones europeas han promovido formas complementarias de democracia en su estrategia para reforzar su legitimidad. El mejor ejemplo es la promoción en la última década de un modelo de “gobernanza” que consiste fundamentalmente en la mejora de la comunicación y las relaciones entre los distintos niveles administrativos (local, regional, nacional y europeo), en el incremento de la calidad de la administración, en particular mediante el aumento de la transparencia, y en la asociación de actores no gubernamentales al proceso político. Este paradigma considera que la gobernabilidad y, por lo tanto, también la legitimidad, es el resultado del establecimiento de relaciones con la participación de todos los actores

involucrados en el proceso político. La gobernanza se caracteriza, pues, por el intercambio entre actores gubernamentales y no gubernamentales<sup>101</sup>.

El desarrollo de principios participativos forma parte de una tendencia hacia la legitimación de la integración europea más por la participación que por los resultados y en este marco, el concepto sociedad civil está, por lo tanto, entre los más empleados en los últimos años, en los ámbitos académicos y políticos, cuando se trata de la gobernanza de la UE.

Lo expuesto hasta aquí nos lleva a plantear la necesidad de reconsiderar el papel de la participación en el modelo democrático de la UE. Por un lado, la participación de las organizaciones de la sociedad civil mediante el diálogo civil puede significar una aportación de conocimientos técnicos y distintos puntos de vista, lo que, sin duda, mejorará la calidad de las políticas públicas y, por lo tanto, la legitimidad por resultados de la UE.

En este sentido, las instituciones europeas han querido ver en una serie de iniciativas para reforzar los mecanismos existentes para la consulta de la sociedad civil que se han tomado desde finales de los años noventa, la consolidación de una serie de prácticas democráticas complementarias de la democracia representativa en la UE. Así, el artículo 11 TUE del Tratado de Lisboa recoge ciertos instrumentos participativos que institucionalizan algunas de estas prácticas, lo que significa, sin ninguna duda, un progreso importante en la respuesta desde las instituciones de la UE al alejamiento de los asuntos europeos que perciben los ciudadanos. Dicho artículo reconoce que la sociedad civil organizada está llamada a desempeñar un papel decisivo en la concreción de una democracia más participativa a escala europea, tal y como ha hecho la Comisión Europea al consultar a dichas organizaciones al preparar su propuesta sobre el desarrollo reglamentario del derecho de iniciativa ciudadana (art. 11.4 TUE) de 31 de marzo de 2010.

---

<sup>101</sup> Marks, G. et al. (1996), *Governance in the European Union*, London, Sage, Citado en: Astola Madariaga, J. (2004), “La legitimidad democrática de la UE y de la Legitimación democrática de sus decisiones: una reflexión sobre el proyecto de Constitución Europea”, UNED, *Teoría y Realidad Constitucional*, nº 15, pp. 201-234, Consultado en página web: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/1199449.pdf>, Último acceso: febrero de 2020.

El consenso político y científico en torno a la necesidad de contar con la sociedad civil para acercar la UE a los ciudadanos no excluye la necesidad de analizar cómo puede contribuir la sociedad civil a la democratización de la UE, cuáles son los posibles obstáculos a su contribución y realizar una serie de recomendaciones para incrementar el potencial democratizador de esa participación<sup>102</sup>.

Hasta la fecha, la principal expresión de la democracia participativa en la UE es la existencia de “relaciones estructuradas” entre la Comisión Europea y las organizaciones de la sociedad civil, cuya principal reivindicación ha consistido en pedir el desarrollo de un “diálogo civil” que institucionalice la consulta regular de la sociedad civil organizada al principio del proceso legislativo.

Este enfoque se justifica en la idea, compartida por un buen número de autores, de que el principal desafío para la legitimidad de la UE radica esencialmente en la desconexión entre las instituciones europeas, cuyo funcionamiento responde aún de manera imperfecta a los criterios de justificación democrática, y los espacios públicos europeos<sup>103</sup>.

Apoyándonos en el enfoque de Bouza, el espacio público europeo puede dividirse en tres sectores diferentes en función de su importancia política y del tipo de actores predominantes. Consideramos, en primer lugar, la hipótesis de que la participación de las organizaciones de la sociedad civil puede contribuir al desarrollo de un espacio público europeo mediante la extensión de los debates sobre las políticas comunitarias desde los foros especializados hacia el público general, en una especie de “funcionalismo democrático”. Esta hipótesis es plausible debido a la competencia que puede desatarse entre las organizaciones dispuestas a usar los instrumentos participativos como medio de influencia y aquellas que sigan utilizando medios de acción colectiva ya existentes a nivel comunitario, como, por ejemplo, el *lobbying*, que se

---

<sup>102</sup> Smismans, S. (2004), *Law, Legitimacy, and European Governance: Functional Participation in Social Regulation*, Oxford University Press.

<sup>103</sup> Habermas, J. (2001), «Why Europe needs a Constitution», *New Left Review*, 11 (September- October), pp. 5-26.

caracterizan por el distanciamiento con los ciudadanos, y sobre el cual nos detendremos más adelante<sup>104</sup>.

Sin embargo, se evidencian tres obstáculos importantes. En primer lugar, la comparación de los instrumentos participativos existentes a nivel nacional y europeo revela la dificultad intrínseca de la participación a escala europea. En segundo lugar, el análisis del modelo participativo del Tratado de Lisboa señala la existencia de una cierta contradicción en sus expectativas, en la medida en la que no se resuelve la dicotomía entre la participación como contribución a la vida política o como contribución a los resultados de las políticas públicas. Por último, el análisis de los discursos de las organizaciones de la sociedad civil mejor establecidas en Bruselas sobre la democracia participativa señala que sus estrategias para influenciar el proceso de toma de decisiones en la UE no muestran una predilección por los mecanismos más participativos. Todo ello puede limitar, o incluso hacer contraproducente el potencial de estos instrumentos para legitimar la UE.

En segundo lugar, es necesario reintroducir de manera novedosa el principio de representación en el debate sobre la forma en que la sociedad civil contribuye a la democracia a nivel europeo. Si bien esto no significa que las organizaciones tengan que ejercer la función representativa de la misma manera que los representantes políticos, se podría considerar el uso de las estrategias de acción colectiva más propicias para el desarrollo del espacio público, tales como la consulta interna de sus propios miembros durante el diálogo con las instituciones y el uso de la iniciativa ciudadana, como uno de los criterios para la evaluación de representatividad de las organizaciones de la sociedad civil<sup>105</sup>.

Aunque el concepto de sociedad civil ha estado presente en la historia del pensamiento político durante siglos, su uso y sus límites no suscitan el consenso. Así, el concepto ha tenido significados completamente opuestos, desde Aristóteles, que considera sociedad civil a la

---

<sup>104</sup> Bouza García, L. (2010), *Democracia participativa, sociedad civil y espacio público en la Unión Europea. Algunas propuestas para el desarrollo del artículo 11 TUE del Tratado de Lisboa*, pp. 1-57, Consultado en página web: [https://www.fundacionalternativas.org/public/storage/estudios\\_documentos\\_archivos/0629f6b85629104d76156ad6b10a5f96.pdf](https://www.fundacionalternativas.org/public/storage/estudios_documentos_archivos/0629f6b85629104d76156ad6b10a5f96.pdf), Último acceso: agosto 2020.

<sup>105</sup> Kohler-Koch, B. (2007), "The Organization of Interests and Democracy in the European Union", en B. Kohler-Koch & B. Rittberger, eds. *Debating the Democratic Legitimacy of the European Union*, Lanham: Rowman & Littlefield, pp. 255-271.

comunidad en la que vive el ser humano, ser político por naturaleza, hasta concepciones de la sociedad civil como esfera no estatal o incluso anti estatal de la vida pública, inspiradas por el pensamiento hegeliano. Por extensión, no es raro encontrar referencias a la sociedad civil como el conjunto de los ciudadanos. En este sentido, nuestro enfoque pretende resaltar la importancia de las dimensiones organizativa y pública de la acción de estas organizaciones a la hora de promover causas o intereses. De este modo, la legitimidad de la sociedad civil se deriva de su capacidad de articular y representar las preocupaciones y los intereses que los ciudadanos expresan en el espacio público<sup>106</sup>.

Por otra parte, está en cuestión la pertenencia a la sociedad civil de los grupos de interés económico. Éste es uno de los aspectos importantes a tener en cuenta, pues influye en el papel que estos grupos pueden reivindicar en la elaboración de las políticas europeas. Por lo tanto, las instituciones y los grupos de interés en Bruselas tienen concepciones muy distintas. En un informe encargado por el Grupo de Contacto de la Sociedad Civil (CSCG), la plataforma que agrupa a las principales ONG representadas en Bruselas, se defiende una concepción de la sociedad civil como un tercer sector que desempeña actividades económicas y sociales sin ánimo de lucro en la intersección entre el Estado, el mercado y los ciudadanos<sup>107</sup>.

En consecuencia, dicha concepción excluye a los “actores que buscan optimizar sus beneficios” de la definición de sociedad civil. Sin embargo, la Comisión Europea incluye a los grupos de interés económico en su definición: “las ‘organizaciones de la sociedad civil’ [...] son las principales estructuras de la sociedad aparte del gobierno y la administración pública, incluyendo a los actores económicos que generalmente no son considerados como parte del ‘tercer sector’ u ONG.” Además, no sólo tiene una concepción muy amplia de la sociedad civil, sino que se niega a ceñirse a una definición: “Cabe señalar que, en su política de consulta de la Comisión no diferencia entre las organizaciones de la sociedad civil y otras

---

<sup>106</sup> Smismans, S. (2004), *Law, Legitimacy, and European Governance: Functional Participation in Social Regulation*, Oxford University Press.

<sup>107</sup> Fazi, E. & Smith, J. (2006), *Civil dialogue: making it work better*, Civil Society Contact Group, consultado en página web:

<http://act4europe.horus.be/module/FileLib/Civil%20dialogue,%20making%20it%20work%20better.pdf>. Último acceso: enero 2021.



formas de grupos de interés. La Comisión consulta a las ‘partes interesadas’, lo cual comprende a aquellos que deseen participar en las consultas realizadas por la Comisión.”<sup>108</sup>.

Es necesario evaluar en qué medida las organizaciones representadas en Bruselas cumplen con los criterios de estas concepciones ideales de la sociedad civil, sobre todo respecto a la contribución a la legitimidad de la UE. Algunos autores son críticos con las organizaciones que actúan a nivel europeo, pues señalan que en Bruselas es prácticamente imposible encontrar asociaciones con fuerte participación de sus miembros que puedan cumplir la función democratizadora que Tocqueville atribuye a la sociedad civil y que es más frecuente que las ONG actúen como grupos de interés o como “una ‘lobbycracia’ que actúa como ‘mercader de influencia’”<sup>109</sup>.

La participación en la vida pública no necesita ningún criterio de justificación en el enfoque pluralista en el que cualquier grupo puede promover la causa que considere más oportuna. En este sentido, podríamos considerar que la sociedad civil organizada no representa a los ciudadanos, pero es representativa de sus opiniones.

Este marco asume que las opiniones mejor representadas lo son porque tienen un mayor apoyo por parte de la ciudadanía. Sin embargo, este modelo no puede aplicarse cuando se considera, tal y como es el caso en el razonamiento funcionalista de las instituciones europeas, que las organizaciones de la sociedad civil actúan como representantes de los intereses de los ciudadanos y que, como tales, tienen un acceso institucional privilegiado reconocido en el Tratado mediante el diálogo civil. El discurso de las instituciones y de la sociedad civil organizada sobre el diálogo civil como forma de participación de los ciudadanos, choca con un problema de legitimidad, que consiste en la distancia existente entre

---

<sup>108</sup> “La Comisión Europea y la Sociedad Civil”, sección *Definición de la sociedad civil*, Consultado en página web: [http://ec.europa.eu/civil\\_society/apgen\\_en.htm](http://ec.europa.eu/civil_society/apgen_en.htm), Último acceso: enero 2021

<sup>109</sup> Maloney, W. & van Deth, J. eds. (2008), *Introduction, In Civil Society and Governance in Europe. From national to international linkages*, Cheltenham, Edward Elgar.

los ciudadanos, supuestamente los mandantes, y las organizaciones, que deberían actuar como agentes<sup>110</sup>.

Llegados a este punto, recordamos la tipología sobre las formas de representación política. La aplicación de esta tipología resulta en que, en la mayoría de las situaciones, las organizaciones de la sociedad civil asumen la defensa de una causa o de un grupo de personas sin tener una autorización formal de dicho grupo. Por lo tanto, las organizaciones no pueden actuar como delegados de su grupo o interés, sino que tienen una gran independencia respecto a su base<sup>111</sup>. Sin embargo, esta independencia absoluta es difícil de justificar, puesto que la legitimidad de estos representantes se deriva de la forma en que defienden el interés del que cuidan, lo que Pitkin califica como representación sustantiva<sup>112</sup>.

Es difícil considerar que las organizaciones de la sociedad civil puedan representar a los ciudadanos sin diseñar procedimientos de consulta de los mismos.

Por otra parte, hay que tener en cuenta el argumento avanzado por algunas de estas organizaciones sobre la dificultad de consultar y representar a grupos e intereses socialmente excluidos. Por lo tanto, consideramos que no cabe imponer criterios de representatividad tradicionales basados en la autorización formal o en el número, sino que es necesario imaginar otros que se adapten a la naturaleza especial de las relaciones entre los mandatarios y los agentes en cada caso. Si el objetivo del diálogo civil es extender la deliberación sobre la UE hacia el público en general, cabe imaginar que uno de los criterios a la hora de seleccionar a los interlocutores consistirá en demostrar que dichas organizaciones realizan esfuerzos para informar y reunir las opiniones de sus miembros, ya sean asociaciones o personas. Esta propuesta no tiene, por lo tanto, el sentido de restarle importancia al diálogo civil, sino más bien de transformar su sentido. Se trataría de pasar de intercambios de opiniones de naturaleza

---

<sup>110</sup> Citado en: Bouza García, L. (2010), *Democracia participativa, sociedad civil y espacio público en la Unión Europea. Algunas propuestas para el desarrollo del artículo 11 TUE del Tratado de Lisboa*. pp.1-57. Consultado en página web:

[www.fundacionalternativas.org/public/storage/estudios\\_documentos\\_archivos/0629f6b85629104d76156ad6b10a5f96.pdf](http://www.fundacionalternativas.org/public/storage/estudios_documentos_archivos/0629f6b85629104d76156ad6b10a5f96.pdf), Último acceso: agosto 2020.

<sup>111</sup> Lombardo, E. (2007), «The participation of civil society», In D. Castiglione, ed. *Constitutional politics in the European Union: the Convention moment and its aftermath*, Houndmills: Palgrave Macmillan.

<sup>112</sup> Citado en Laporta San Miguel, F.J. (1989), *Sobre la teoría de la democracia y el concepto de representación política: algunas propuestas para el debate*, *Doxa*, 6.

bastante técnica a un diálogo político con las organizaciones capaces de influir y movilizar a la opinión pública. Esto podría significar dar más poder a organizaciones ya de por sí potentes, pero en este caso la medida de la influencia de estas organizaciones consistiría en su capacidad de contribuir a crear un espacio público europeo.

Es necesario, igualmente, un incremento de la comunicación entre las organizaciones europeas y sus miembros a nivel nacional, para la difusión exitosa de las iniciativas ciudadanas. Por lo tanto, el uso de esta herramienta podría utilizarse como un segundo criterio de evaluación de la forma de la representatividad de las organizaciones de la sociedad civil. En este sentido, la implicación de las organizaciones en campañas europeas sería una forma de demostrar su capacidad para movilizar, tanto a los intereses cuya representación reclaman, como al público en general y, por lo tanto, para contribuir a la representación de un interés general.

Hay que reconocer que esta propuesta puede ser arriesgada, no sólo porque implica una intromisión en la vida democrática de cada organización, sino porque conlleva una transformación profunda del significado de la participación de la sociedad civil en la vida pública y de la propia estructura de estas organizaciones a nivel europeo. En este sentido, se trataría de privilegiar la comunicación vertical en el seno de las organizaciones más que su capacidad de integrarse en el sistema político de la Unión. Recordemos que el único sentido de esta propuesta es el de favorecer la participación y la asunción como propia de la Unión por los ciudadanos, lo cual puede significar el auge de una cierta oposición, en contraste con la tendencia habitual al consenso del sistema político comunitario.

Las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación pueden proporcionar una forma excelente de entrar en un debate abierto con la sociedad civil.

Si bien esta observación es hoy en día frecuente y la UE mantiene un alto compromiso con la difusión de información pública, su capacidad de interacción y de facilitación del debate público en línea resulta bastante limitada, a pesar de haber mejorado notablemente en los últimos años a través de la incorporación de blogs o el uso de Youtube, por citar algunos ejemplos.

La comunicación con las amplias redes sociales que se crean y desarrollan en internet tiene el potencial de establecer una comunicación bidireccional de forma sencilla, tal y como desean las instituciones. Sin embargo, estos instrumentos, al igual que el propio diálogo civil o las páginas de debate en línea que la UE ha creado en distintos momentos (Futurum, Debate Europe y la más reciente Your Voice in Europe) tienen como principal defecto, que no consiguen establecer mecanismos de respuesta suficientes. Aunque en todos estos casos es sencillo contribuir individualmente a los debates, es fácil tener la sensación de que dicha contribución no deja de ser parte de una política de comunicación que tiene como característica la apertura, pero sin que esto suponga una verdadera contribución de fondo.

En este sentido, consideramos que, si la Comisión quiere pasar de una política de comunicación unidireccional a una política de comunicación en red, es necesaria la creación de una cultura de respuesta y rendición de cuentas en los diferentes mecanismos participativos.

Esto es una forma de reforzar la dimensión política de la participación, pues obliga a las instituciones a justificar su acción ante el público interesado. Naturalmente esto no las obliga a adoptar otro curso de acción, pero contribuye a la justificación pública de la acción política.

Sin embargo, nada de esto tendrá sentido si la propia página web no detalla cómo se han valorado y utilizado las contribuciones recibidas por estos medios.

En este orden de cosas, es evidente por tanto, que la sociedad civil desempeña 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. Por citar algún ejemplo, la UE ha fomentado el desarrollo de la sociedad civil en los países candidatos en el marco de su preparación a la adhesión<sup>113</sup>. Las

---

<sup>113</sup> 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

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 político<sup>114</sup>.

La sociedad civil considera que Europa y, por ende, la UE, 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 UE. 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.

Es necesario por tanto imaginar un nuevo modelo de gobernanza de la UE que sepa salvaguardar las diferencias nacionales en un mundo globalizado que demanda cada vez mayor fuerza y unidad política e institucional. Y más aún, teniendo en cuenta la situación actual en la que cada vez se reclaman mayores sacrificios y compromisos a la ciudadanía. Esta situación hace patente la necesidad de una reforma institucional en la que los ciudadanos sean los protagonistas, que puedan tomar decisiones y exigir cuentas a quienes las toman por ellos, solventando de esta manera, la falta de control democrático sobre las decisiones que se toman por parte de las instituciones<sup>115</sup>.

Y todo ello, sin olvidar a la gobernanza mundial. A este respecto, 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.

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.

---

la contribución de la sociedad civil organizada en la construcción europea», (DOCE n° 329 de 17 de noviembre de 1999, p. 30).

<sup>114</sup> Campos Jiménez, A. (2016), “Perspectiva europea de la participación ciudadana” en Aletheia, Cuadernos Críticos del Derecho, 2-2016, Consultado en página web: <http://www.liberlex.com> Último acceso: agosto 2020.

<sup>115</sup> Del Río Villar, S. (2012), “Participación de la Sociedad Civil en la Unión Europea y Comunicación Institucional”, en Colomer, A. *Un nuevo rapto de Europa*, Ed. Hathi Estudio Creativo e IBEM, pp. 69-96.

Es clave, por tanto, que las coordenadas de la UE queden bien establecidas y arraigadas de nuevo, conservando y protegiendo los valores de un sistema político con una democracia supranacional única en el mundo. La UE está siendo capaz de transmitir a sus ciudadanos y al mundo entero un mensaje de unidad, la UE está más unida que nunca. El Brexit está funcionando como catalizador para establecer de manera sólida y reforzar un modelo de unidad a la hora de negociar desde la perspectiva europea.

En ocasiones las crisis se convierten en oportunidades y no deben ser utilizadas para defender posiciones antiguas y obsoletas. Si por un lado los EE.MM. son quienes deciden sobre el futuro de los Tratados, por otro lado es necesario impulsar la búsqueda de un mecanismo más apropiado de modificación de los Actos constitutivos que, especialmente en el momento actual (tras los retos dimanantes del Brexit), no pueden ignorar los cambios que demanda la ciudadanía europea. Estamos de acuerdo en que hay que retornar al camino del *homo europeus* y por esta razón debemos utilizar todas las herramientas de interacción que nos proporciona la legislación europea (no solo la libre circulación), porque un pueblo puede que no tenga las mismas tradiciones y no hable el mismo idioma, pero permanece unido a la hora de encontrar un refugio bajo el mismo techo: el techo europeo.

Pasamos a continuación a precisar las tres instituciones: PE, Consejo y Comisión, sobre las que planteamos nuestra tesis, para posteriormente analizar los mecanismos y las herramientas que garantizan y favorecen la participación ciudadana.

### **3.3.1. La participación ciudadana en el Parlamento Europeo, El Consejo y la Comisión.**

#### **3.3.1.1. El Parlamento Europeo**

A continuación, expondremos las principales características de las tres instituciones europeas sobre las que hemos realizado nuestro estudio y explicaremos de qué manera han planteado la cuestión de la participación ciudadana, es decir, de qué manera se ha previsto el que la ciudadanía europea tenga voz y pueda participar activamente en el proyecto europeo.

Me centraré, en primer lugar, en el Parlamento Europeo (PE), que como es por todos sabido, es la única institución elegida por sufragio universal directo y que ya desde sus orígenes ejerce el poder que nace de su legitimidad democrática<sup>116</sup>.

El PE que consiguió transformar aquella Asamblea inicial, básicamente consultiva y elegida por cooptación de los parlamentos nacionales, en un auténtico parlamento con pleno poder legislativo, con competencia presupuestaria y con capacidad de censurar a la Comisión Europea<sup>117</sup>.

Los orígenes del PE se remontan a los años 50 y a los Tratados constitutivos, pero como ya avanzábamos, en 1979 es elegido por primera vez por sufragio universal y directo, convirtiéndose así en el único órgano que atesora la legitimidad directa al ser los ciudadanos de la UE los que eligen directamente a sus miembros para que representen sus intereses. Así, sus diputados, que antes eran meros delegados de los parlamentos nacionales, se convierten en auténticos representantes y depositarios de la legitimidad directa y constituyen grupos políticos paneuropeos (socialistas, conservadores, liberales, verdes, etc). Las elecciones tienen lugar cada cinco años, y todos los ciudadanos de la UE inscritos en los censos electorales tienen derecho a votar. De esta manera, el PE expresa la voluntad democrática de los 500 millones aproximadamente de ciudadanos de la Unión y representa sus intereses en los debates con las demás instituciones de la UE. Los eurodiputados no se sientan en bloques nacionales, sino en siete grupos parlamentarios europeos. Entre ellos, representan todos los puntos de vista sobre la integración europea, desde los más federalistas hasta los abiertamente “euroescépticos”. Es un contrapeso necesario a otros órganos de inmenso peso como el Consejo, ya que en el PE se debe situar la ideología por encima de los intereses intergubernamentales, ubicados en los Consejos de Europa y en las cumbres de Jefes de Estado y de Gobierno.

El PE es un órgano de reflexión y de debate que participa en las principales decisiones de la UE y entre sus funciones está la de aprobar la legislación europea, conjuntamente con el

---

<sup>116</sup>Aldecoa Luzárraga, F. (2014), “Una Europa más democrática”, Consultado en El País Digital: [http://elpais.com/elpais/2014/02/13/opinion/1392316392\\_413715.html](http://elpais.com/elpais/2014/02/13/opinion/1392316392_413715.html), Último acceso: julio de 2019.

<sup>117</sup> Santamaría Ossorio, J. (1996), “El debate sobre las listas electorales” en Porras Nadales, A.J, VV.AA. *El Debate sobre la crisis de la representación política*, Tecnos.

Consejo, en muchos ámbitos. El hecho de que el PE sea elegido directamente por los ciudadanos ayuda a garantizar la legitimidad democrática de la legislación europea. El procedimiento más común para aprobar la legislación de la UE es el denominado de “codecisión”, que sitúa al PE y al Consejo en un plano de igualdad, y se aplica a la legislación en una amplia gama de ámbitos materiales. En algunos ámbitos (por ejemplo, agricultura, política económica, visados e inmigración), sólo legisla el Consejo, pero tiene que consultar al Parlamento. Además, se requiere la aprobación del Parlamento para determinadas decisiones importantes, tales como permitir que nuevos países entren a formar parte de la UE. El PE, de otra parte, también impulsa la nueva legislación, examinando el programa de trabajo anual de la Comisión, estudiando qué nuevas leyes, serían apropiadas y pidiendo a la Comisión que presente propuestas.

Entre sus funciones principales, podemos destacar que ejerce el control democrático de todas las instituciones de la UE, y en especial de la Comisión. En tanto que tiene potestad para aprobar o rechazar el nombramiento de los Comisarios, y derecho a censurar a la Comisión en su conjunto.

El PE ejerce de varios modos el control democrático de las otras instituciones europeas, así, cuando una nueva Comisión entra en funciones, sus miembros son nombrados por los Gobiernos de los EE.MM., pero no pueden ser designados sin la aprobación del Parlamento. El Parlamento se entrevista con cada uno de ellos individualmente, incluido el nuevo eventual Presidente de la Comisión, y vota sobre la aprobación de la Comisión en su conjunto. Más generalmente, el Parlamento ejerce el control examinando regularmente los informes que le envía la Comisión (informe general anual, informes sobre la ejecución del presupuesto, etc). Por otra parte, los diputados del PE plantean regularmente preguntas a la Comisión, que los Comisarios están legalmente obligados a responder. Aprobación del Presupuesto de la Unión. El PE comparte con el Consejo la autoridad presupuestaria de la UE, y puede por tanto influir en el gasto de la UE. Al final del procedimiento presupuestario, el Parlamento adopta o rechaza el presupuesto en su totalidad.

En definitiva, el PE, dentro de la dinámica de trabajo de la UE, aporta legitimidad a las decisiones y normas europeas.



A todo ello hay que añadir las funciones de supervisión del trabajo del Consejo, mediante las preguntas que los diputados plantean regularmente al Consejo, y el Presidente del Consejo asiste a los Plenos del PE y participa en los debates importantes. El Parlamento puede también ejercer el control democrático examinando las peticiones de los ciudadanos y creando comisiones de investigación.

Finalmente, el PE aporta ideas a las cumbres de la UE (reuniones del Consejo Europeo). En la apertura de cada Cumbre se invita al Presidente del PE a expresar las opiniones e inquietudes de su institución ante determinados problemas y puntos del orden del día del Consejo Europeo. De este modo se contrarresta o ablanda de algún modo la discusión y debate individualista, fruto de los intereses individuales en juego, con un enfoque más ideológico o político<sup>118</sup>.

El PE es el órgano representativo por excelencia de los ciudadanos de la UE., pero además, es un órgano de integración política e ideológica que debe trascender los intereses de los EE.MM., toda vez que por encima de intereses estatales se sitúan los intereses ideológicos. Es además un foro de discusión y debate político y un órgano legislativo que coparticipa (con el Consejo) en las principales funciones de la Unión.

La influencia del PE crece constantemente y dota, cada vez más, de legitimidad directa a los actos de la Comunidad. La representación directa en Europa acercará definitivamente el entramado institucional a los “ciudadanos”, y, de este modo se empieza a pensar que una Europa unida políticamente puede ser posible. Vistas sus principales funciones, conviene tener en cuenta que existen corrientes de opinión que defienden la tesis de que el PE no llegar a tener algunas prerrogativas en materia presupuestaria hasta 1975 y sólo acrecienta su capacidad de presión moral y de presencia pública a partir de la elección por sufragio universal en 1979. En este sentido, algunos autores han defendido la teoría de que para legitimar las actuaciones de las instituciones comunitarias es necesario reforzar los poderes del Parlamento Europeo a través de propuestas que posibiliten un mayor acercamiento a las

---

<sup>118</sup> De Bartolomé Cenzano, J.C.(2007), “La integración europea: sus obstáculos y sus logros”, en Colomer, A. (Coord), *La Integración Política en Europa y en América Latina*, Ugarit, pp. 35-154.

democracias parlamentarias o semiparlamentarias para de esta manera, resolver el tan famoso déficit democrático de la UE<sup>119</sup>.

Por nuestra parte, compartimos la opinión de que sería deseable que el PE fuera dotado de más competencias ya que sigue careciendo de una potestad tan básica como la iniciativa legislativa que corresponde en exclusiva a la Comisión. Pero también es cierto que la Comisión es a su vez controlada políticamente por el Parlamento, que puede llegar a votar una moción de censura que obligue a dimitir a todos comisarios, tal y como regulan los arts. 17 del TUE y 234 del TFUE respectivamente.

En todo caso la norma es que la titularidad de la soberanía corresponda al pueblo mientras su ejercicio corresponde a un Parlamento elegido en su representación. En la actualidad, el PE desempeña un doble papel: en primer lugar, actúa, antes que nada, como órgano porque la voluntad que expresa es la que corresponde a la totalidad de la organización política. Pero se manifiesta, además, como institución. Es entonces cuando constituye un ámbito de debate público, en el que todos los sectores de la Cámara expresan las opiniones por las que han resultado elegidos. No hay, por tanto, que desestimar de manera radical la tarea que corresponde al Parlamento elegido por todos los pueblos de la Unión. Es cierto que dicha Cámara no goza de las mismas funciones que tienen los Parlamentos nacionales, por lo que su influencia en la función normativa y en la vida política es más reducida. En este sentido, el PE desempeña un papel secundario cuando actúa como órgano, porque no tiene la última palabra ni en la actividad legislativa, ni en la formación del Ejecutivo. Sin embargo, cuando actúa como institución desarrolla una actividad idéntica a la que corresponde a las Asambleas nacionales. Constituye un foro privilegiado de debate en la que los distintos grupos elegidos por los ciudadanos europeos pueden obtener información, plantear propuestas y expresar sus críticas a los poderes de la Comunidad. De esta forma, el Parlamento contribuye a formar una opinión pública europea, requisito indispensable para el funcionamiento democrático de la UE<sup>120</sup>.

---

<sup>119</sup> Subirats, J. y Vilanova, P. (1984), *El Parlamento Europeo*, Ariel.

<sup>120</sup> Biglino Campos, P. (2005), *Ciudadanía nacional, ciudadanía europea. Constitución y Democracia: 25 años de Constitución democrática en España* (Actas del Congreso celebrado en Bilbao los días 19 a 21 de noviembre de 2003), Coord. García Herrera, M.A. Vol 2, pp.65-74.

### 3.3.1.2. El Consejo de la UE

El Consejo es junto con el PE la principal instancia decisoria de la UE. Al igual que el Parlamento, su concepción se encuentra en los Tratados Constitutivos de los años 50, y representa a los EE.MM (desde una perspectiva claramente intergubernamental). A sus reuniones asiste un Ministro de cada uno de los gobiernos nacionales de la UE.

El Consejo es el órgano de la Unión más vinculado al interés nacional de los diversos EE.MM y su legitimidad democrática es de carácter indirecto, a diferencia de la de los europarlamentarios, que son votados por los ciudadanos europeos. En el PE se defienden ideologías políticas por encima de los intereses nacionales, y el Consejo es en esencia un órgano concebido como contrapeso para que los Gobiernos incorporen sus intereses individuales.

Los Ministros cambian en función de los temas del orden del día y cada Ministro participante representa y por ello puede comprometer a su Gobierno, es decir, que su firma es la firma de todo el gobierno, y también es responsable ante su parlamento nacional y los ciudadanos a quienes dicho parlamento representa.

Hasta cuatro veces al año, los Presidentes y/o los Primeros Ministros de los EE.MM, así como el Presidente de la Comisión Europea, se reúnen en el Consejo Europeo. En estas “cumbres” se establece la política general de la UE y se resuelven cuestiones que no pueden solventarse en ámbitos inferiores (es decir, por los Ministros en reuniones normales del Consejo).

Por lo que se refiere a su organización y funcionamiento, así como al auxilio por otros órganos, en Bruselas, cada EE.MM de la UE tiene un equipo permanente (“representación”) que le representa y defiende su interés nacional en el seno de la Unión. En la práctica, el jefe de cada representación es el embajador de su país ante la UE. Estos embajadores (conocidos como “representantes permanentes”) se reúnen semanalmente en el Comité de Representantes Permanentes (COREPER). El papel de este Comité es preparar el trabajo del Consejo.

El Consejo tiene varias responsabilidades básicas.

Aprobar leyes europeas. En muchos ámbitos legisla en común con el PE. La legislación es materia compartida con el PE y es una de las misiones más importantes. Por regla general, el Consejo sólo actúa a propuesta de la Comisión, y es la Comisión la que tiene normalmente la responsabilidad de garantizar que la legislación de la UE, una vez adoptada, se aplique correctamente en los EE.MM. y en la Unión.

Coordinar las políticas económicas generales de los EE.MM. Los países de la UE han decidido que desean una política económica general basada en una estrecha coordinación de sus políticas económicas nacionales.

Además, los países de la UE también desean crear más puestos de trabajo y mejorar sus sistemas prestacionales de educación, salud y protección social. Aunque cada EE.MM de la UE es responsable de su propia política en estas áreas, pueden acordar objetivos comunes a través del proceso denominado “método abierto de coordinación”, que tiene lugar en el Consejo.

Concluir acuerdos internacionales entre la UE y otros países u organizaciones internacionales.

Aprobar el presupuesto de la UE, junto con el PE, tal y como acabamos de ver

La mayoría de estas responsabilidades se refieren a ámbitos “comunitarios”, es decir, aquellos en los que los EE.MM. deciden poner en común su soberanía y delegar sus poderes de toma de decisiones en las instituciones de la UE. Estos ámbitos constituyen “el primer pilar” de la UE. Sin embargo, el desarrollo de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) y coordinar la cooperación entre los tribunales nacionales y la policía en materia

penal (Justicia e Interior), son materias en las que los EE.MM trabajan juntos, mediante la “cooperación intergubernamental”, cubriendo el segundo y tercer pilar de la UE<sup>121</sup>.

### **3.3.1.3. La Comisión Europea**

La Comisión Europea constituye la correa de transmisión entre el PE y el Consejo de Europa, ya que se trata de un órgano independiente cuya misión se encuentra en el medio de las funciones del Consejo y del PE.

La Comisión también defiende intereses, pero éstos no son nacionales sino comunitarios. Por ello, sus iniciativas, alejadas de cualquier pretensión nacional, deben estar guiadas hacia el beneficio de la Unión, globalmente considerada.

En el proceso de integración, la Comisión debe velar por los intereses de la Unión y por la efectiva aplicación de lo que haya dispuesto el Derecho europeo, tanto en los nuevos EE.MM., como en los que hayan dado luz verde al proceso de integración (a través del Consejo de Europa y del Consejo europeo).

La Comisión, como hemos dicho, es un órgano independiente de los gobiernos nacionales. Su función es representar y defender los intereses de la Unión en su conjunto. La Comisión elabora propuestas para las nuevas leyes europeas, que presenta a los otros dos órganos fundamentales de la Unión: al PE y al Consejo.

Es también un órgano ejecutivo de la UE, lo que significa que es responsable de aplicar las decisiones del PE y del Consejo. Esto supone gestionar la actividad diaria de la UE: aplicar sus políticas, ejecutar sus programas y utilizar sus fondos.

---

<sup>121</sup> De Bartolomé Cenzano, J.C.(2007), “La integración europea: sus obstáculos y sus logros”, en Colomer, A. (Coord), *La Integración Política en Europa y en América Latina*, Ugarit, pp. 35-154.

Al igual que el PE y el Consejo, la Comisión Europea se creó en los años 50, al amparo de los tratados constitutivos de la Comunidad Europea.

El término “Comisión” se utiliza en dos sentidos. En primer lugar, hace referencia a los miembros- uno por cada país de la UE- designado para dirigir la institución y tomar sus decisiones. En segundo lugar, el término hace referencia a la propia institución y a su personal.

Coloquialmente, los miembros de la Comisión, son conocidos como “Comisarios”. Todos ellos han ocupado cargos políticos en sus países de origen, y muchos han sido Ministros, pero como miembros de la Comisión su compromiso es actuar con independencia, en interés de la Unión en su conjunto, sin aceptar instrucciones de los gobiernos nacionales.

Cada cinco años se designa una nueva Comisión, en un plazo de seis meses tras las elecciones al PE. Los dirigentes de cada país, reunidos en el Consejo Europeo, presentan al candidato atendiendo a los resultados de las elecciones al Parlamento Europeo. Para obtener la designación, el candidato o candidata necesita el apoyo de la mayoría de diputados del Parlamento Europeo<sup>122</sup>.

La Comisión es políticamente responsable ante el PE, que tiene el poder de destituirla adoptando una moción de censura. Los miembros de la Comisión deben dimitir si el Presidente así lo solicita, a condición de que los otros Comisarios den su aprobación.

La Comisión asiste a todas las sesiones del PE para aclarar y justificar sus políticas. También contesta regularmente a las preguntas escritas y orales planteadas por los diputados.

Desarrollamos, a continuación, brevemente estas funciones principales.

---

<sup>122</sup> Información consultada en la página web de la Comisión Europea: [https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/european-commission\\_es](https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/european-commission_es), Último acceso. marzo 2021.

Propuestas de nueva legislación: La Comisión tiene el “derecho de iniciativa”. Esto significa que es la única responsable de elaborar propuestas de nueva legislación europea, que presenta al Parlamento y al Consejo. Estas propuestas deben tener por objetivo defender los intereses de la Unión y de sus ciudadanos, y no los de países u otros intereses específicos. Antes de presentar una propuesta, la Comisión debe tener en cuenta las nuevas situaciones y problemas que se plantean en Europa, y considerar si la legislación de la UE es la mejor manera de hacerles frente. Por esta razón, está en contacto permanente con una amplia gama de grupos de interés y con dos organismos consultivos, el Comité Económico y Social y el Comité de las Regiones. También pide las opiniones de los parlamentos y gobiernos nacionales.

La Comisión sólo propondrá que la UE actúe si considera que un problema no puede ser solucionado con mayor eficacia a escala nacional, regional o local. Esta forma de abordar los problemas al nivel más bajo posible se llama “principio de subsidiariedad”. En cambio, si la Comisión concluye que se necesita legislación de la UE, entonces elabora una propuesta para abordar el problema y satisfacer el mayor abanico posible de intereses.

Ejecución de las políticas de la UE y del presupuesto:

Como órgano ejecutivo de la Unión, la Comisión es responsable de gestionar y ejecutar el presupuesto de la Unión. Las autoridades nacionales y locales son las que realizan la mayor parte del gasto real, pero la Comisión se encarga de supervisarlos, bajo el ojo vigilante del Tribunal de Cuentas. Ambas instituciones deben garantizar una buena gestión financiera. El PE sólo aprueba la gestión de la Comisión en la ejecución del presupuesto si está satisfecho con el informe anual del Tribunal de Cuentas. La Comisión también gestiona las políticas adoptadas por el Parlamento y el Consejo.

Velar por el cumplimiento de la legislación europea: La Comisión actúa como el gran “gendarme de los Tratados”, lo que significa que, junto con el Tribunal de Justicia, es responsable de garantizar la real y efectiva aplicación de la legislación de la UE en todos los EE.MM. Representante de la UE en la escena internacional: La Comisión Europea es un portavoz importante de la Unión en la escena internacional. Permite a sus EE.MM. hablar

“con una sola voz” en foros internacionales y además tiene la responsabilidad de negociar acuerdos internacionales en nombre de la UE.

Expuestas las principales características de las instituciones europeas sobre las que hemos elaborado nuestro trabajo, observamos que la UE es un sistema que pivota sobre un Ejecutivo muy particular: dispone de la autoridad necesaria para realizar asignaciones imperativas a la sociedad bajo forma de políticas públicas y, sin embargo, no existe un Gobierno en sentido estricto. Indudablemente, a través del Consejo Europeo y del Consejo de Ministros, los Ejecutivos estatales ejercen una influencia determinante en el proceso político europeo. A pesar de ello, su peso se ve contrarrestado, no sólo por las instituciones formalmente responsables de definir el “interés comunitario” (la Comisión, el PE, el TJCE, el BCE), sino también por la enorme variedad de expertos públicos y privados, actores y redes subestatales, grupos transnacionales y empresas multinacionales, implicados en el proceso de decisión, dando lugar a un sistema decisonal policéntrico, fragmentado e independiente, caracterizado por la ausencia de jerarquías claras. La UE no dispone de un sistema de Gobierno en sentido estricto, sino un complejo entramado de redes de Gobierno en el que la coordinación interinstitucional, intergubernamental y multinivel tiene un papel fundamental.

Establecidos en este epígrafe las funciones principales de las instituciones de la UE sobre las que hemos elaborado el presente estudio, avanzamos en el epígrafe siguiente exponiendo de qué manera las instituciones de la UE han propiciado esta interacción con los ciudadanos europeos y si los mecanismos utilizados han sido lo suficientemente adecuados.

### **3.4 Mecanismos de participación ciudadana**

Acabamos de exponer la arquitectura institucional de la UE sobre la que enmarcamos nuestro estudio, pasamos, a continuación, a examinar qué mecanismos y a través de qué instrumentos se hace efectiva la participación ciudadana, con un objetivo doble. En primer lugar resaltar su importancia y sus características principales y en segundo lugar porque tras



su análisis podremos enlazarlos con los programas y estrategias que la UE ha llevado a cabo para profundizar en ellos, apoyándonos en distintos criterios y enfoques<sup>123</sup>.

En este marco hay que tener en cuenta que cualquier relación con la comunidad una tarea compleja y que ofrece una gama infinita de problemas y oportunidades<sup>124</sup>. En la actualidad, las organizaciones dependen cada vez más de la cooperación y del aprecio del gran público, tanto si se trata de grupos como de individuos. Pero si hablamos de públicos en términos políticos la dependencia es directa porque la buena imagen se traduce en la permanencia o el desplazamiento del poder. Así, podemos encontrar grupos y organizaciones que se movilizan en el espacio público dando lugar a públicos que tratan de organizarse para ofrecer respuestas a los diversos asuntos, principalmente a los más polémicos y conflictivos<sup>125</sup>. De entre los múltiples hechos y acontecimientos que tienen lugar algunos despiertan el interés del público y sobre ellos comienza el proceso de la opinión pública, que como ya hemos indicado, no es estable sino que varían según el nivel y el asunto sobre el que haya que producir la respuesta colectiva y cuya existencia es debida al acuerdo y a la discusión en torno a ese asunto<sup>126</sup>. Una vez constituida la opinión, individual o colectiva, lo más importante es que el marco donde aparecen las corrientes de opinión o el clima de opinión es el espacio público, o lo que es lo mismo, el espacio de concurrencia de cuantos se sienten o se ven afectados en “asuntos públicos”, y de realización también de todo tipo de intercambios de opinión sobre cuestiones de trascendencia pública potencial sean éstas de preocupación general, mayoritaria, o de minorías significativas y con capacidad de reclamar atención. Y sean éstas también de contenido estrictamente político o cultural, de usos y costumbres, modas, etc<sup>127</sup>.

Otra cuestión a tener en cuenta es la necesidad de diferenciar las fuentes de legitimidad democrática y el funcionamiento democrático posterior de la Unión, o dicho de otra manera, la legitimación de las decisiones comunitarias. Es decir, el aumento de poderes del

---

<sup>123</sup> Przeworski, A. (2010), *Qué esperar de la democracia. Límites y posibilidades del autogobierno*, Siglo XXI, pp. 197- 201.

<sup>124</sup> Bell Mallen, J.I. (2005), *Comunicar para crear valor. La dirección de comunicación en las organizaciones*, Eunsa.

<sup>125</sup> Rodríguez, M. (2008), *Modelos de participación ciudadana como solución a las crisis institucionales motivadas por una oposición social*, Universidad del País Vasco/EHU, Consultado en página web: <https://core.ac.uk> > download > pdf. Último acceso: octubre de 2019.

<sup>126</sup> Price, V. (1994), *La opinión pública. Esfera pública y opinión*, Paidós Comunicación.

<sup>127</sup> Dader, J.L. (1992), *El periodista en el espacio público*, Bosch Comunicación.

Parlamento europeo o el acrecentamiento de sus relaciones con los Parlamentos nacionales mejoran, sin duda, el funcionamiento democrático, pero no dan un ápice más a la legitimidad democrática de la Unión<sup>128</sup>.

Vemos, pues, que se han ido elaborando soluciones adaptadas a las oportunidades concretas que cada momento histórico requería, respondiendo a la necesidad de construir la identidad europea en el modelo europeo actual. Desde entonces hasta ahora se han propuesto distintas iniciativas que permitieran un mayor protagonismo de la ciudadanía en la elaboración de las agendas institucionales. Así, en este sentido encontramos en algunos autores la defensa de modelos que supongan un mayor compromiso, como es el caso de la necesidad de fortalecer el PE y revitalizar los Parlamentos nacionales, permitiendo de este modo, una división horizontal de poderes más equilibrada y una distribución vertical de competencias y recursos que permitan el desarrollo de un nuevo concepto de soberanía, que facilite la coexistencia de comunidades políticas que comparten el poder<sup>129</sup>.

Es evidente que en el seno de la UE, como ya hemos analizado anteriormente, se dan estructuras democráticas tales como elecciones populares y un parlamento. Pero en la práctica hay observadores que afirman el hecho de que sigue habiendo “un déficit democrático” en tanto que las decisiones cruciales se adoptan principalmente a través de negociaciones entre élites políticas y burocráticas. También encontramos críticas que hacen referencia al infranacionalismo en determinados campos de la seguridad pública, la salud y otros ámbitos de la regulación socioeconómica. Sumado al hecho de que emergieron corrientes de opinión que manifestaban su preocupación por el desmedido carácter supranacional que estaba adquiriendo la integración europea.

En relación con la UE y dadas las características particulares del proceso de construcción europea, la Unión se ha configurado como un sistema institucional policéntrico y

---

<sup>128</sup> Astola Madariaga, J. (2005), “La legitimidad democrática de la UE y de la Legitimación democrática de sus decisiones: una reflexión sobre el proyecto de Constitución Europea”, UNED, *Teoría y Realidad Constitucional*, nº 15, pp. 201-234.

<sup>129</sup> Masala, P. (2018), “La Europa social. Alcances, retrocesos y desafíos para la construcción de un espacio jurídico de solidaridad”, en *Revista Jurídica de los Derechos Sociales, Centro de Estudios Políticos y Constituciones*, pp. 66, Consultado en página web: [www.upo.es/revistas/index.php/lex\\_social/index](http://www.upo.es/revistas/index.php/lex_social/index).

fragmentado, en cuyo proceso político interactúan diversos actores en diferentes niveles y a través de numerosas vías<sup>130</sup>. De ahí que se hable de la Unión como un sistema de gobernanza multinivel. En este sentido, la UE 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 dicho<sup>131</sup>.

En este contexto, el Comité de Ministros del Consejo de Europa en 2001 realizó una serie de recomendaciones acerca de la participación de la ciudadanía en los asuntos locales<sup>132</sup>. Esto no es nuevo si tenemos en cuenta que el Consejo de Poderes Locales y Regionales de Europa (en adelante CPLRE) culminó sus trabajos en 1985. Ya la Recomendación nº 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<sup>133</sup>.

---

<sup>130</sup> Morcillo Moreno, J. (2012), *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, pp. 445 y ss.

<sup>131</sup> Cassese, S. (2006), *La Globalización jurídica* (traducción al castellano del texto por Ortega, L., Martín y Gallego, L.), Instituto Nacional de Administración Pública y Marcial Pons, pp. 35 y ss.

<sup>132</sup> Recomendación nº 19 del año 2001 del Comité de Ministros del Consejo de Europa a los EE.MM. sobre la participación de los ciudadanos en la vida pública a nivel local, Consultado en la página web: [www.coe.int/t/dgap/localdemocracy/Centre\\_Expertise/default\\_en.asp](http://www.coe.int/t/dgap/localdemocracy/Centre_Expertise/default_en.asp),

<sup>133</sup> 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

El 15 de febrero de 1996, el Comité de Ministros aprobó la Recomendación nº 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.

Como recoge el Informe del Consejo de Europa de 2016, 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 McLuhan con el término de “aldea global”.<sup>134</sup>

Debemos considerar la política local como parte englobadora de políticas municipales, regionales, nacionales e internacionales. Además, el ciudadano siente, como una señal de identidad propia, lo concerniente a lo local, debiendo en ocasiones ir más allá de lo municipal, 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 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.

---

Europa. Todo ello puede consultarse entre otras en la web:  
[www.juntadeandalucia.es/presidencia/impe/presidencia](http://www.juntadeandalucia.es/presidencia/impe/presidencia).

<sup>134</sup> McLuhan, H. 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”.

Si bien es cierto que son muchos y variados los programas, proyectos e iniciativas que las instituciones de la UE han puesto en marcha para propiciar una mayor integración ciudadana en el proyecto europeo, no es menos cierto, en nuestra opinión, que queda un largo camino por recorrer si nos apoyamos en la idea de que las instituciones cruciales de la UE deben ser fortalecidas, profundizadas y consolidadas<sup>135</sup>. En estas coordenadas podemos afirmar que la participación ciudadana requiere de un compromiso bidireccional, en tanto que cuanto mayor sea el compromiso por las dos partes, más democrática y cohesionada será la sociedad

En los siguientes epígrafes conoceremos los mecanismos formales e informales a través de los cuales, las instituciones europeas han fomentado la participación ciudadana.

### **3.4.1. Mecanismos formales de participación.**

Al inicio del Capítulo exponíamos cómo la ciudadanía europea y sus derechos, reconocidos en el acervo comunitario, han evolucionado a través de los Tratados. En este sentido, apreciamos que la técnica que el Derecho de la UE utiliza para identificar a los titulares de la ciudadanía tampoco difiere mucho de las que son frecuentes en los EE.MM. El paralelismo que existe entre la ciudadanía europea y la ciudadanía nacional no puede llevarse más allá de lo que se acaba de apuntar aunque es posible establecer semejanzas en la forma en que se identifica a los ciudadanos y los derechos que se les atribuye.

A este respecto, consideramos que es necesario tener presente los derechos que aparecen recogidos en los Tratados de forma expresa, tal y como ya hemos expuesto, pero también y en virtud de una jurisprudencia del T.J.U.E. abundantemente analizada por distintos autores, sería preciso considerar que forman parte de la posición del ciudadano todos los derechos fundamentales que puedan deducirse de las tradiciones constitucionales comunes a los EE.MM.

Seguidamente, expondremos a lo largo del presente epígrafe, en qué medida la ciudadanía se ve reflejada en los sujetos de la participación, tanto cuando opera de manera individual

---

<sup>135</sup> Dahl, R. (1999), *La democracia, Una guía para los ciudadanos*, Santillana, pp. 114, 132.

como cuando actúa, como es natural, formando parte de la sociedad. En este sentido, destacamos que los Tratados TUE y TFUE y más concretamente desde el Tratado de Lisboa recogen además de la participación ciudadana en procesos electorales, derechos tales como: el derecho a una buena administración, el derecho de acceso a los documentos, al Defensor del Pueblo Europeo, el derecho de petición, libertad de circulación y de residencia, protección diplomática y consular y la iniciativa ciudadana europea<sup>136</sup>.

Como ya analizábamos en nuestro Capítulo primero, en las democracias representativas, las elecciones constituyen el procedimiento institucionalizado en el que se legitima el poder, siendo la concurrencia de los partidos políticos, los que permiten canalizar la expresión de la voluntad popular<sup>137</sup>. En este sentido, hay que tener presente que las instituciones de la UE, a pesar de su carácter *sui generis* necesitan al igual que el Estado, lograr la aprobación de la sociedad que gobierna para hacer más sencilla y efectiva su labor, es decir, necesitan que los ciudadanos estén convencidos de que la UE puede brindarles beneficios si ellos la apoyan<sup>138</sup>.

Sin duda, el derecho de voto y de elegibilidad en las elecciones municipales constituyen el avance más destacado en la trayectoria de la ciudadanía europea, de hecho, conviene recordar que durante la elección al Parlamento de Estrasburgo de 1994, sólo había un 3% de los residentes comunitarios inscrito en las listas electorales de un país distinto del suyo de origen: por ejemplo un 13,5% en España<sup>139</sup>.

La trascendencia que esta innovación ha tenido en los distintos ordenamientos internos ha sido indudable, porque ha obligado a revisar la conexión, hasta entonces necesaria, entre

---

<sup>136</sup> García Sáez, J.A. (2009), “Las aspiraciones cosmopolitas de la ciudadanía europea a la luz del Tratado de Lisboa”, en Cuadernos Electrónicos de Filosofía del Derecho, nº19, Consultado en página web: <http://journaldatabase.info/journal/issn1138-9877>, Último acceso: julio de 2019.

<sup>137</sup> Kelsen, H. (1988), *La Democratie, Sa nature- Sa valeur*, Económica, p. 65.

<sup>138</sup> Colomina, C. (2018), “Reforma de la UE en 2018: Cinco propuestas, cinco voluntades políticas”, en CIDOB, Consultado en la página web: [www.cidob.org](http://www.cidob.org), Último acceso: enero de 2020.

<sup>139</sup> Wihtol, C.(1999), *La ciudadanía europea*, La Biblioteca del Ciudadano, Bellaterra, pp. 83-89.

nacionalidad y derecho de voto y esto supuso la reformulación del artículo añadiendo el sufragio pasivo<sup>140</sup>.

En este sentido, el TUE, como ya avanzábamos, establece en su art. 22 quiénes y de qué manera pueden ser electores y elegibles, tal y como se expone a continuación: “todo ciudadano de la Unión que resida en un EE.MM distinto del suyo originario dispondrá del derecho a votar y a ser elegido en las elecciones municipales y en las elecciones europeas<sup>141</sup>. Matizándose en TFUE que el derecho de voto tiene dos manifestaciones. Así, se reconoce, en primer lugar, en el plano de los EE.MM.: Artículo 22 del TFUE:

Todo ciudadano de la Unión que resida en un Estado miembro del que no sea nacional tendrá derecho a ser elector y elegible en las elecciones municipales del Estado miembro en el que resida, en las mismas condiciones que los nacionales de dicho Estado. [...]

El TFUE, amplía el derecho de sufragio activo y pasivo para las elecciones al Parlamento Europeo - que se reconoce en las mismas condiciones a los nacionales y a los residentes miembros de otros países de la Comunidad, - pero no modifica la escasa influencia que el voto tiene en el ordenamiento de la UE. Aunque el derecho de sufragio se reconoce con las características tradicionales de los sistemas democráticos, no transforma al ciudadano en titular de la soberanía porque el órgano que resulta elegido carece de los suficientes poderes dentro del sistema<sup>142</sup>. Es cierto, que en lo que al derecho de sufragio activo y pasivo se refiere, podría parecer que atribuye al cuerpo electoral la formación de la voluntad política de la UE. Pero este resultado dista mucho de alcanzarse ya que, en realidad, la participación electoral adquiere eficacia sobre todo frente a los EE.MM., al permitir a los ciudadanos europeos concurrir, como electores y elegibles, a la formación de entidades que, aunque sean locales, son órganos de decisión.

---

<sup>140</sup> Biglino Campos, P. (2005), *Ciudadanía nacional, ciudadanía europea. Constitución y Democracia: 25 años de Constitución democrática en España* (Actas del Congreso celebrado en Bilbao los días 19 a 21 de noviembre de 2003), Coord. García Herrera, M.A. Vol 2, pp. 65-74.

<sup>141</sup> Tratado de la Unión Europea (TUE), consultado en la página web de EUR-LEX: <http://eurlex.europa.eu/legal>.

<sup>142</sup> Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, consultado en página web: El acceso al Derecho de la Unión Europea: [www.eur-lex: http://eur-lex.europa.eu/homepage.html?locale=es](http://eur-lex.europa.eu/homepage.html?locale=es).

Siendo así las cosas, la finalidad democrática inherente a la idea de ciudadanía no se proyecta en la estructura de la UE, sino que refuerza el carácter participativo de los ordenamientos de los EE.MM. Permite que los órganos municipales sean la expresión de la voluntad no sólo de los nacionales, sino también de los residentes miembros de otros países de la Unión.

Más concretamente, en el sentido de facilitar a todo ciudadano de la Unión que resida en un EEMM distinto del suyo originario el derecho a votar y a ser elegido en las elecciones municipales y en las elecciones europeas. Del mismo modo atribuye a los no nacionales el derecho de voto para las elecciones municipales internas y al PE.

La realidad es que en la mayoría de los EE.MM. el sistema democrático está basado en la democracia representativa en la que los representantes electos legislan y gobiernan en nombre de los ciudadanos. En este sentido, si el pueblo no está satisfecho de la actuación de sus gobernantes, puede sustituirlos en las siguientes elecciones. Este elemento esencial de la democracia representativa no se da en la Unión. De resultas de la distribución de los poderes en el seno de las instituciones de la UE, el objeto de la ciudadanía europea se debilita ya que la participación del ciudadano no se articula sobre el órgano que ejerce la dirección política sino en relación con una Cámara que desempeña una función de carácter secundario<sup>143</sup>.

#### **3.4.1.1. La Iniciativa Ciudadana Europea en relación a la iniciativa ciudadana en España**

Previamente a analizar la iniciativa ciudadana que ha sido incorporada al ordenamiento de la UE por el Tratado de Lisboa, es conveniente revisar, aunque sea someramente, la regulación que la Constitución Española y la Ley Orgánica de Desarrollo han dispuesto para la misma institución (aún con una denominación levemente diferente: iniciativa legislativa popular) de participación directa en el ámbito nacional y el contexto general en el que esta se desenvuelve.

---

<sup>143</sup> Biglino Campos, P. (2005), *Ciudadanía nacional, ciudadanía europea. Constitución y Democracia: 25 años de Constitución democrática en España* (Actas del Congreso celebrado en Bilbao los días 19 a 21 de noviembre de 2003), Coord. García Herrera, M.A. Vol 2, pp. 65-74.



Como muchas democracias actuales, España reconoce tanto la participación representativa como la participación directa, aunque la relevancia de la primera es muy superior a la de la segunda. Esta asimetría en la articulación de la participación ciudadana es una constante en los Estados contemporáneos, con la excepción de Suiza, donde la participación directa es el sistema preeminente en sus diferentes divisiones territoriales (cantones).

En cuanto al reconocimiento de la participación representativa, el artículo 6 de la Constitución Española proclama que los partidos políticos son instrumentos fundamentales para la participación política, sin que el resto del articulado de la Constitución contenga una mención tan rotunda en favor de cualquiera de las instituciones de democracia directa. En igual sentido, el artículo 66 del texto constitucional afirma que las Cortes Generales representan al pueblo español, y es en una de sus cámaras, el Congreso de los Diputados, donde se inviste al presidente del gobierno, que debe gozar de la confianza de la mayoría absoluta de sus miembros en primera votación o de la mayoría simple en segunda votación. El parlamento es, pues, la institución representativa por excelencia, en sus ámbitos territoriales correspondientes: PE, Cortes Generales y parlamentos de las Comunidades Autónomas; el gobierno, en tanto precisa de la confianza del Congreso de los Diputados en el ámbito central, y de los parlamentos autonómicos de conformidad con sus respectivos estatutos de autonomía, es también una institución representativa de elección indirecta. Lo mismo cabe decir de los ayuntamientos, de las diputaciones provinciales y cabildos.

Para definir aún más el tipo de mandato de los representantes, la Constitución Española, en su artículo 67.2, establece que los miembros de las Cortes Generales no estarán ligados por *mandato imperativo*, lo cual, como es sabido, determina que los representantes no pueden recibir instrucciones en el desenvolvimiento de su función.

Junto a este casi monolítico sistema, los Estados europeos (excepto Suiza, como ya se mencionó), y también otros no europeos, han venido reconociendo igualmente un derecho de participación directa a los ciudadanos, una de cuyas manifestaciones es la iniciativa popular (o iniciativa ciudadana, en terminología del ordenamiento de la UE). No obstante, su

regulación dista mucho de ser homogénea en los diferentes países y también, como se verá en apartados posteriores, respecto a la adoptada por la UE<sup>144</sup>.

En nuestro país, la *iniciativa legislativa popular* está reconocida en el artículo 87.3 de la Constitución y desarrollada en la Ley Orgánica 3/1984, de 26 de marzo, Reguladora de la Iniciativa Legislativa Popular (LORILP), reformada por la Ley Orgánica 4/2006, de 26 de mayo. Las comunidades autónomas han regulado para sus respectivos ámbitos territoriales esta misma figura, que permite a los ciudadanos residentes en ellas presentar propuestas legislativas a los parlamentos autonómicos, de manera similar a como se regula en el ámbito estatal.

En el ámbito nacional, mediante este derecho de participación, los ciudadanos pueden presentar propuestas legislativas (proposiciones de ley) al Congreso con el aval de, al menos, 500.000 firmas acreditadas, aunque dichas propuestas no pueden referirse a materias propias de ley orgánica, a materias tributarias o de carácter internacional, ni a lo relativo a la prerrogativa de gracia (art. 2 LORILP). Pueden ejercer la iniciativa legislativa popular todos los ciudadanos españoles mayores de edad incluidos en el censo electoral.

Así se aprecia, por ejemplo, en la exposición de motivos de la Ley Orgánica de 1984 cuando, tras declarar que la iniciativa legislativa popular es un mecanismo de participación que permite al pueblo participar como titular de la soberanía en la tarea de elaboración de las leyes, se manifiesta que la regulación constitucional recoge “las limitaciones propias de este instituto, derivadas de las enseñanzas históricas”. Y es que ha sido frecuente la utilización de estos instrumentos de participación directa por regímenes dictatoriales, lo cual ha dañado profundamente su imagen como mecanismos propios de una democracia. A pesar de ello, los instrumentos de participación directa de los ciudadanos en la adopción de decisiones políticas deben ser considerados como una vía necesaria en todo régimen democrático que viene a paliar los no pocos problemas de lejanía y desvinculación del ciudadano respecto de los asuntos públicos que inevitablemente genera el sistema representativo.

---

<sup>144</sup> Es preciso puntualizar que, junto a la iniciativa popular, son igualmente instituciones de participación directa, el referéndum y otras consultas populares, así como, en España, el régimen de concejo abierto que, contemplado en el artículo 140 de la Constitución, se aplica en municipios de pequeño tamaño y permite prácticamente un gobierno directo del pueblo.

En España, la LORILP, exige que la iniciativa legislativa popular se ejerza mediante la presentación de una proposición de ley (art.3), por tanto, un texto articulado de carácter normativo precedido de una exposición de motivos. Así, no es posible promover una iniciativa popular para, por ejemplo, obtener la celebración de un referéndum, ya que, como se ha señalado, siempre debe tratarse de una propuesta legislativa. Por lo demás, la propuesta ciudadana debe ir acompañada de la relación de los miembros que componen la comisión promotora de la iniciativa, con expresión de los datos personales de todos los promotores y deben poder acreditar el apoyo de, al menos, 500.000 electores. Reclamo de que los promotores de la iniciativa legislativa puedan intervenir en la defensa de dicha iniciativa. Y tal vez, sería conveniente que pudiera formalizarse un recurso en caso de rechazo.

La LORILP determina que la iniciativa popular, en forma de proposición de ley, debe depositarse ante la Mesa del Congreso de los Diputados que examinará la documentación y se pronunciará sobre su admisibilidad en el plazo de quince días. El Congreso de los Diputados puede rechazar la propuesta ciudadana si la misma se refiere a materias excluidas o si no se han cumplido los requisitos exigidos; si la iniciativa versa sobre materias inconexas entre sí; si existe previamente en cualquiera de las cámaras un proyecto o una proposición de ley sobre el mismo asunto que se encuentre en trámite de enmiendas o en otro posterior; o si la iniciativa es reproducción de otra iniciativa legislativa popular presentada durante la misma legislatura. Contra la decisión de la Mesa del Congreso de no admitir la proposición de ley, la comisión promotora puede interponer ante el Tribunal Constitucional recurso de amparo por violación del derecho fundamental de participación.

El problema jurídico y político de mayor relevancia en la regulación de la iniciativa legislativa popular en nuestro país radica en que el Congreso no pierde ninguna de sus competencias en orden a la revisión y enmienda de la proposición de ley, lo cual significa que, presentada una propuesta popular, los diversos grupos parlamentarios pueden formular enmiendas a la propuesta de tal calado que podría terminar aprobándose una propuesta totalmente contraria al espíritu y a la letra de la presentada por los promotores o, lo que suele ser más frecuente, una norma que acoja solo en parte lo solicitado por los ciudadanos.

Una vez que la Mesa del Congreso comunica a los promotores que su proposición de ley ha sido admitida, comienza el proceso de recogida de las firmas. Este debe finalizar con la entrega a la Junta Electoral Central de las firmas recogidas, en el plazo de nueve meses a contar desde la notificación a que se refiere el apartado anterior (plazo que puede ser prorrogado por tres meses cuando concurre una causa mayor apreciada por la Mesa del Congreso). Agotado el plazo sin que se haya hecho entrega de las firmas recogidas, caducará la iniciativa.

Las firmas deben ser autenticadas por un notario, por un secretario judicial o por el secretario municipal correspondiente al municipio en cuyo censo electoral se halle inscrito el firmante.

La reforma de la LORILP introdujo la posibilidad de que las adhesiones a la iniciativa legislativa popular pudieran hacerse a través de firma electrónica. La exigencia de un número de firmas tan elevado -500.000- complica extraordinariamente la utilización de esta institución por parte de los ciudadanos; y si a ello unimos el hecho ya señalado de que el Congreso no queda vinculado por el texto presentado por ellos, cabe deducir la escasa virtualidad de la iniciativa legislativa popular, tal y como ha sido regulada en nuestro ordenamiento jurídico.

Sin embargo, la vitalidad de los movimientos ciudadanos está dando respuesta a esta inadecuada regulación constitucional y legal de la iniciativa popular, ya que, en gran medida con la ayuda de las nuevas tecnologías de la comunicación, los promotores de varias iniciativas populares están consiguiendo un doble objetivo: por un lado, lograr con mayor facilidad las 500.000 firmas requeridas y residenciar sus propuestas ante el Congreso de los Diputados; y, por otro, obtener una considerable repercusión mediática que permita la amplia difusión de sus propuestas. En este contexto, el rechazo o la sustancial modificación de las propuestas en sede parlamentaria se convierte en un peligroso bumerán contra las fuerzas políticas, que aparecen como elites ajenas a los intereses ampliamente apoyados por la ciudadanía.

Estos cambios se han hecho patentes en España con la presentación de la iniciativa legislativa popular sobre los desahucios, cuya tramitación ha puesto en evidencia que no es fácil para las fuerzas políticas desoir a la ciudadanía, por mucho que haya cauces jurídico-formales para ello<sup>145</sup>.

Respecto de la iniciativa legislativa popular, la Comunidad Valenciana, para poder hacer un paralelismo con el ámbito estatal, dispone desde hace muchos años de su propia normativa, primero con la Ley 5/1993, de 27 de diciembre, reguladora de la iniciativa legislativa popular, posteriormente derogada por la Ley 10/2017, de 11 de mayo, por la que se regula la Iniciativa Legislativa Popular ante Les Corts. La propia ley manifiesta en su preámbulo que “existe una demanda ciudadana de mejora de la información, transparencia, publicidad, de la actividad legislativa y legitimidad de las leyes y decisiones de Les Corts”, por lo que en base a ello y en cumplimiento de lo dispuesto en el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, en su artículo 26.2, “se abordan múltiples mejoras que hacen nacer un nuevo texto legislativo”.

Con esta ley se pretende facilitar el proceso participativo y garantizar la presencia y participación directa de la ciudadanía en el debate parlamentario ya que su finalidad es “motivar, impulsar y facilitar la participación ciudadana como impulsora del proceso legislativo”. Esta ley presenta importantes novedades, con respecto a la Ley de 1993, como la considerable reducción del número de firmas mínimas exigibles a 10.000, frente a las 50.000 anteriores, con el objeto de favorecer la participación democrática. También destaca que se fija en dieciséis años la edad mínima para participar (art.2) argumentándose que es esta “la edad en que nuestro ordenamiento jurídico faculta a las personas a emanciparse y, por tanto, a tener una vida independiente, lo cual supone otorgarle un juicio suficiente para su vida autónoma y, consecuentemente, para la participación en asuntos públicos.”

Pero lo más destacable de la ley es lo relativo a las materias objeto de iniciativa legislativa popular, ya que sólo se excluyen, en su art. 4, las de iniciativa legislativa presupuestaria anual, así como todas aquellas sobre las cuales Les Corts no tengan competencia para legislar,

---

<sup>145</sup> Proposición de ley de regulación de la dación en pago, de paralización de los desahucios y de alquiler social (expediente 120/000019/0000 de la IX Legislatura), presentada en el Congreso de los Diputados el 13/12/2011 y calificada el 21/12/2011.

siendo, en consecuencia, mucho menos restrictiva esta legislación que la anterior. El resto de la normativa se dedica a regular el procedimiento, que no difiere prácticamente nada de otros análogos<sup>146</sup>.

La participación popular en la toma de decisiones políticas cobra, pues, progresiva importancia. Ha pasado definitivamente el tiempo en el que los instrumentos jurídicos de participación popular eran formalmente incluidos en las constituciones y en las leyes de los Estados, pero pervivían aletargadamente en el ordenamiento sin ser utilizados. La ciudadanía está ahora más dispuesta que nunca a participar, y la exclusiva vía del mandato representativo, de la elección de unos representantes no vinculados jurídicamente a sus propias propuestas y programas, no satisface ya las necesidades de implicación e intervención en los asuntos públicos que sienten muchos ciudadanos. Sin duda, estos cambios en los Estados contribuyeron a que la UE incluyera en el Tratado de Lisboa la iniciativa ciudadana europea<sup>147</sup>.

Con el Tratado de Lisboa se introduce, por tanto, una nueva forma de participación pública en la elaboración de políticas de la Unión Europea: la Iniciativa Ciudadana Europea<sup>148</sup>. A través de ella, el pueblo recupera también el ejercicio directo de las prácticas típicas de lo que en otro tiempo se llamó gobierno democrático. De este modo, en la iniciativa ciudadana europea los ciudadanos, de manera conjunta, pueden solicitar nuevas leyes a la UE y todo ello en cumplimiento de las previsiones establecidas en el TUE, más concretamente en su art. 10.3, en el que se contempla que “todo ciudadano tiene derecho a participar en la vida democrática de la Unión” y que las “decisiones serán tomadas de la forma más abierta y próxima posible a los ciudadanos”, estableciendo la obligación de las instituciones de la UE de dar a los ciudadanos y a las asociaciones representativas la posibilidad de expresar e intercambiar públicamente sus opiniones en todos los ámbitos de actuación de la Unión (art. 11.1 TUE) y de mantener un diálogo abierto, transparente y regular con las asociaciones

---

<sup>146</sup> Castellanos Claramunt, J. (2020), *Participación ciudadana y buen gobierno democrático. Posibilidades y límites en la era digital*, Marcial Pons, Ed. Jurídicas y Sociales, pp. 135-137.

<sup>147</sup> Gómez Sánchez, Y. (2013), “La iniciativa ciudadana en la UE”, en *La ciudadanía europea en la encrucijada*. Panorama Social, nº 17, Primer semestre 2013, Consultado en página web: <https://dialnet.unirioja.es/ejemplar/341757>, Último acceso: agosto 2020.

<sup>148</sup> Porras Nadales, A. J. (1996), *El Debate sobre la crisis de la representación política*, Colección de CC. Sociales, Serie de CC. Política, Tecnos, S.A, pp. 231-232.

representativas y la sociedad civil (art. 11.2 TUE), han permitido la existencia de alternativas a la participación ciudadana a través del proceso electoral. La iniciativa ciudadana podría ser esa nueva vía de participación de los ciudadanos en la vida política de la UE, aunque, como ya se vio también en el caso de España, la regulación ha sido profundamente cicatera y restrictiva, mostrando siempre un cierto temor a abrir una vía alternativa al pétreo sistema representativo<sup>149</sup>.

Si nos preguntamos cuál es el fundamento y para qué sirve la Iniciativa Ciudadana, el Reglamento define, en su artículo 1, la iniciativa ciudadana como aquella presentada a la Comisión por la que se invita a esta última a presentar, en el ámbito de sus atribuciones, una propuesta adecuada sobre cuestiones acerca de las cuales 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 procedentes de, al menos, una cuarta parte de los EE.MM.

Es reseñable que la iniciativa ciudadana europea tenga como interlocutor exclusivamente a la Comisión Europea mientras que, en las figuras afines en los Estados, en general, el interlocutor es el parlamento. También es el PE el destinatario del ejercicio del derecho de petición por parte de los ciudadanos europeos.

Que se haya optado en el caso de la iniciativa ciudadana por que sea la Comisión la que reciba estas propuestas tiene su justificación en las específicas competencias que ella tiene en orden a la propuesta legislativa y también a la adopción de decisiones ejecutivas.

Podríamos afirmar que tal y como se articula en el TUE, más concretamente en su artículo 24, nos encontramos ante una modalidad, a través de la cual, y mediante el procedimiento legislativo ordinario reglamentado por el PE y el Consejo se regulan las condiciones para la presentación de una iniciativa ciudadana, que en esencia es una invitación para que los

---

<sup>149</sup> Carausan M. (2011), *The European Citizens' Initiative - Participatory Democracy in the European Union. Proceedings of the 6th Edition of the International Conference on European Integration Realities and Perspectives*, Consultado en página web: <http://ssrn.com/abstract=1987151>, Último acceso: enero de 2020.

ciudadanos propongan una legislación sobre asuntos en los que la UE tiene competencia para legislar<sup>150</sup>.

En este sentido, se dictó el Reglamento 211/2011 del PE y del Consejo, de 16 de febrero de 2017, y el Reglamento de Ejecución 1179/2011, de la Comisión, de 17 de noviembre de 2011. Este último estableció las especificaciones técnicas para la recogida de firmas a través de páginas web. Ambos reglamentos son obligatorios en todos sus elementos y directamente aplicables en todos los EE.MM. Partiendo de estas normas, cabe aproximarse a la configuración actual de la IC a través de sus principios, su definición, sus promotores y firmantes, y los aspectos más relevantes de su procedimiento<sup>151</sup>.

El Reglamento 211/2011 establece, por un lado, como principios del procedimiento y de los requisitos para la tramitación de una iniciativa ciudadana la claridad, la sencillez, la facilidad y la proporcionalidad, de manera “que se fomente la participación de los ciudadanos y la Unión sea más accesible”, y se consiga un “equilibrio razonable entre los derechos y las obligaciones”<sup>152</sup>.

Por otro lado, el Reglamento establece igualmente el principio de igualdad y el principio de información y asesoramiento informal. El primero obliga a garantizar a todos los ciudadanos de la Unión, independientemente del EE.MM al que pertenezcan, condiciones similares a la hora de apoyar una iniciativa ciudadana. El principio de información y asesoramiento informal obliga a la Comisión Europea a ofrecer a los ciudadanos información útil y asesoramiento general para la tramitación de las IC, especialmente en lo que respecta a los criterios de registro. Este principio se cumple a través de una página web específica para la

---

<sup>150</sup> Reglamento (UE) n° 211/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de febrero de 2011, sobre la Iniciativa Ciudadana Europea.

<sup>151</sup> García García, M.J. (2020), “Participación ciudadana y normas europeas: un potencial por explotar”, *R.V.A.P.* n° 117, mayo-agosto 2020, pp. 107-145, Consultado en página web: <https://ivap.euskadi.eus/ultimo-numero-rvap/z16-a3rvap/es/>, Último acceso: agosto 2020. La propuesta de Reglamento del Parlamento europeo y del Consejo sobre la iniciativa ciudadana europea, COM (2017) 482 final, supone que por primera vez un texto legislativo se hace eco de esta perspectiva, que como hemos destacado en nuestros planteamientos, está implícita en la esencia misma de la iniciativa ciudadana.

<sup>152</sup> Su régimen jurídico se encuentra en los artículos 11, apartado 4, del Tratado de la Unión Europea, en el artículo 24, párrafo primero, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, en el Reglamento 2019/788/UE del Parlamento europeo y del Consejo de 17 de abril de 2019 sobre la iniciativa ciudadana europea, que sustituye al anterior Reglamento 211/2011, de 16 de febrero, también sobre iniciativa ciudadana, y artículo 197 bis del Reglamento del Parlamento.



IC, donde se puede encontrar toda la información necesaria tanto para promover nuevas iniciativas como para apoyar las iniciativas en curso<sup>153</sup>.

Las normas y el procedimiento que regulan este nuevo instrumento vienen establecidas en un Reglamento adoptado por el PE y el Consejo, a propuesta de la Comisión Europea y en el que básicamente se establecen los requisitos a tener en cuenta para la presentación de una iniciativa ciudadana, que requiere el respaldo de un millón de ciudadanos de la UE, procedentes de al menos 7 de los 27 EE.MM, en lo que se requiere un número mínimo de firmantes en cada uno de esos siete EE.MM<sup>154</sup>.

En este sentido, una iniciativa ciudadana puede ser planteada en cualquier campo en el que la Comisión tenga la facultad de proponer la legislación, por ejemplo, medio ambiente, agricultura, transporte o salud pública<sup>155</sup>.

Para poder llevarla a cabo es necesaria la creación, por parte de los ciudadanos que deseen presentar la iniciativa ciudadana, de un "comité ciudadano". Dicho comité debe estar compuesto por un mínimo de 7 ciudadanos de la UE que sean residentes en al menos 7 EE.MM. diferentes, y que serán los responsables de gestionar la iniciativa a lo largo de todo el procedimiento. De esta manera, todas las iniciativas ciudadanas propuestas en la UE están registradas en una web central gestionada por la Comisión Europea, y que requiere de una previa cumplimentación de un formulario ajustado a lo establecido en el Reglamento sobre la iniciativa ciudadana y en el que se incluyen todos los datos exigidos en relación con la iniciativa (título, descripción y objetivos, etc.), así como el número de registro de la Comisión.

Cuando una iniciativa ciudadana (en adelante IC) consigue un millón de firmas, la Comisión examinará cuidadosamente la iniciativa y en el periodo de los tres meses siguientes

---

<sup>153</sup> Corrección de errores del Reglamento (UE) 211/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de febrero de 2011, sobre la iniciativa ciudadana (Diario Oficial de la Unión Europea L 65 de 11 de marzo de 2011).

<sup>154</sup> Reglamento (UE) n° 211/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de febrero de 2011, sobre la Iniciativa Ciudadana Europea)

<sup>155</sup> Reglamento de Ejecución (UE) n° 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: <http://ec.europa.eu/citizens-initiative>.

a recibir la iniciativa, los representantes de la Comisión se reunirán con los organizadores para conocer en profundidad las cuestiones y detalles planteados en su iniciativa. Teniendo los organizadores la oportunidad de presentar su iniciativa en una audiencia pública en el PE. Cumpliendo así con el principio de transparencia y evitar que se recojan firmas para una iniciativa que no reúna los requisitos establecidos, la Comisión procede al registro de las iniciativas, una vez comprobado que reúnen los requisitos necesarios. Registrada la iniciativa, los promotores pueden comenzar a solicitar el apoyo ciudadano para ella. La Comisión, entonces, publica, en la página web específica de iniciativas ciudadanas, las propuestas que han sido registradas y abre el plazo para la recogida de firmas (art. 4).

El Reglamento pide que los organizadores de una iniciativa ciudadana proporcionen para el registro de la iniciativa y, si es al caso, en su web, información actualizada periódicamente sobre sus fuentes de financiación. Se cumple así con el principio de transparencia, ya que el apoyo económico a estas propuestas constituye un dato relevante para los ciudadanos que las apoyen.

La Comisión dispone de un plazo de dos meses para registrar la iniciativa recibida, siempre que cumpla con los requisitos establecidos en el Tratado y en el Reglamento. Al respecto, el artículo 4.2 establece que la Comisión “registrará sin demora la iniciativa ciudadana propuesta con un número de registro único y remitirá una confirmación al organizador”, siempre que se cumplan las condiciones requeridas, que son las siguientes:

- Que se haya constituido un comité de ciudadanos y se haya nombrado a las personas de contacto con la Comisión;
- Que la iniciativa ciudadana no esté manifiestamente fuera del ámbito de competencias de la Comisión, en cuyo caso la petición carecería de posibilidades de tramitación;
- que la iniciativa ciudadana propuesta no sea manifiestamente abusiva, frívola o temeraria, y

- que no sea manifiestamente contraria a los valores de la Unión, que son el respeto de la dignidad humana, la libertad, la democracia, la igualdad, el Estado de Derecho y el respeto de los derechos humanos, incluidos los derechos de las personas pertenecientes a minorías (art. 2 TUE).

Si, por incumplimiento de los requisitos, la Comisión rechaza el registro de la iniciativa, ha de informar a los organizadores de las razones del rechazo y de los posibles recursos judiciales y extrajudiciales de que disponen para oponerse a él (art. 4.2).

Igualmente, se regula la posibilidad de retirar la iniciativa ciudadana ya registrada, lo cual puede hacerse en cualquier momento antes de la presentación de las declaraciones de apoyo. Si se produce esta retirada, se deja constancia de ella en el registro.

Con respecto a las lenguas a utilizar, la información a la Comisión para iniciar la tramitación de la iniciativa debe enviarse en una de las lenguas oficiales de la Unión (art. 4.1), aunque, una vez registrada, los organizadores pueden enviar la IC en otras lenguas oficiales de la Unión para su inclusión en dicho registro y que conste en varias lenguas. La traducción corre a cargo de los organizadores, no de la Comisión.

Estas previsiones permiten, pues, que una IC esté disponible en el registro y, por tanto, en la web en varias de las lenguas oficiales de la UE, pero no en lenguas cooficiales de los EE.MM (en el caso de España, esto afectaría a las comunidades autónomas con lenguas cooficiales, es decir, Cataluña, Galicia, País Vasco y Comunidad Valenciana).

El carácter transnacional de este instrumento de democracia directa hacía conveniente articular la recogida de firmas de modo tal que fuera igualmente viable en diferentes EE.MM. Por ello, el Reglamento establece que la recogida de firmas puede hacerse electrónicamente.

A este fin se dictó el Reglamento de Ejecución 1179/2011, de la Comisión, de 17 de noviembre de 2011, que contiene las especificaciones técnicas para la recogida de firmas a través de páginas web. La Comisión Europea queda obligada, además, a facilitar programas

informáticos de código abierto que incorporen características técnicas y de seguridad para garantizar el proceso<sup>156</sup>.

Los ciudadanos no pueden firmar más de una vez una determinada iniciativa, pero no está prohibido que apoyen simultáneamente varias iniciativas ciudadanas, incluso si su contenido fuera opuesto. Su derecho de participación directa les habilita para ello. Recogidas las firmas requeridas, son los EE.MM. los encargados de verificar y certificar las declaraciones de apoyo de sus nacionales, para lo cual disponen de un plazo de tres meses a partir de la recepción de la solicitud de certificación. De esta forma, cada EE.MM se responsabiliza de acreditar la identidad de sus nacionales participantes en esta iniciativa.

Una vez concluida la recogida de declaraciones de apoyo y cumplido el resto de los trámites, incluida la certificación sobre la identidad de los firmantes, la propuesta se remite a la Comisión, que ha de publicarla sin demora en su registro y proceder a recibir a los organizadores para que puedan exponer con cierto detalle las cuestiones a las que se refiere la IC.

Tras esta audiencia, en el plazo de tres meses la Comisión emitirá una comunicación con sus conclusiones finales, que se referirán tanto a aspectos jurídicos como políticos y a las medidas que, en su caso, se proponga adoptar y a las razones para actuar así o para no hacerlo. Se trata, pues, de una comunicación razonada en la que la Comisión no puede negarse a actuar ni rechazar la propuesta sin exponer y fundamentar las razones que le llevan a adoptar tal decisión. La comunicación de la Comisión debe ser notificada no solo a los organizadores, sino también al PE y al Consejo, además de hacerse pública.

El Reglamento habilita para que los organizadores puedan disponer de un trámite de audiencia pública con las instituciones y órganos de la Unión previamente a que la Comisión se pronuncie. Se establece al respecto que, en el mismo plazo de tres meses de que dispone la Comisión para elaborar su comunicación con las conclusiones finales, los organizadores

---

<sup>156</sup> Cotino Hueso, L. (2011), “El Reglamento de la iniciativa ciudadana europea de 2011. Su especial regulación de la recogida de apoyos vía internet y de la protección de datos de los ciudadanos”, *Revista de Derecho Político*, 81, pp.323-377.

puedan presentar la IC en una audiencia pública. Esta audiencia se organiza en el PE y, si procede, participan otras instituciones y órganos de la UE, y con una representación de la Comisión (art. 11).

El Reglamento establece también, la responsabilidad de los organizadores por los daños que pudieran producirse con ocasión de la organización de la IC. Se dispone igualmente que los organizadores pueden ser sancionados por sus EE.MM si infringen lo dispuesto en el Reglamento que regula la IC y, especialmente, por declaraciones falsas y utilización fraudulenta de datos. Como puede apreciarse, a pesar del carácter europeo de la iniciativa, parte de la tramitación y, sobre todo, la exigencia de responsabilidades y la aplicación de sanciones, en su caso, se atribuye a los EE.MM, que son los que tienen competencias de control y sanción sobre sus nacionales.

Tal y como adelantábamos, la Comisión no está obligada a impulsar una legislación como resultado de una iniciativa. Ahora bien, en el supuesto de que la Comisión acuerde presentar una propuesta legislativa, se iniciará el procedimiento legislativo ordinario a través del cual, la Comisión presentará su propuesta al legislador (generalmente el PE y el Consejo, o en algunos casos sólo el Consejo) y, si finalmente se adopta, se convertirá en ley. De ahí, que el marco legislativo en el que se inscribe la IC se establece en las disposiciones de los Tratados.

La IC es, sin duda, uno de los logros más significativos que en materia de participación ciudadana ha desarrollado la Comisión Europea ya que antes de legislar sobre determinados asuntos, la Comisión Europea hace partícipes a sus ciudadanos, a través de una consulta, - sociedad civil, empresas y sindicatos de toda la UE- con el fin de recabar el máximo de contribuciones y hacer una legislación lo más ajustada posible a la realidad y a los planteamientos de los distintos actores<sup>157</sup>.

La IC es por tanto, un instrumento de la democracia participativa que pretende dar a los ciudadanos la oportunidad de intervenir directamente en el proceso de producción de normas desde sus comienzos. Así, las IC se adelantan a las instancias europeas, al implicar una

---

<sup>157</sup> Información sobre la iniciativa ciudadana consultada en las páginas web: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ>.

actuación ciudadana que precede a la de los poderes públicos, al instar a la Comisión a la puesta en marcha del procedimiento normativo. Las iniciativas son por tanto un buen indicador de las demandas de los ciudadanos y, caso de prosperar, dotan al proceso legislativo de una mayor legitimidad democrática desde sus orígenes<sup>158</sup>.

Su ejercicio se sustancia formalmente en un procedimiento dividido en dos fases. Una primera dirigida a determinar si la propuesta (de iniciativa) cumple con ciertos requisitos formales y materiales y puede ser registrada, lo que supone una primera toma en consideración de la misma por parte de la Comisión, y una segunda fase dirigida a reunir el número de firmas necesario para que tal iniciativa pueda ser presentada y examinada por la Comisión. Reunir el número de firmas y cumplir el resto de los requisitos formales es una tarea difícil, por eso es conveniente comprobar previamente si la propuesta de iniciativa se adecúa a las competencias de la Comisión para proceder a su registro e iniciar el proceso de recogida de apoyos. Un examen posterior de la iniciativa se llevará a cabo una vez que los requisitos relativos a las firmas y declaraciones de apoyo hayan sido satisfechos<sup>159</sup>.

Como decimos, en la primera fase del procedimiento, la decisión de proceder o no al registro de la iniciativa está circunscrita al cumplimiento de los requisitos mencionados, sobre cuya concurrencia cabe un auténtico control judicial. La Comisión realiza un control reglado de admisibilidad, basado en criterios legales y no de oportunidad<sup>160</sup>. La admisibilidad de la iniciativa a través de su registro solo puede rechazarse por motivos jurídicos, en ningún caso por consideraciones políticas y el registro se configura como un acto de trámite de carácter reglado, dirigido a verificar que la iniciativa ciudadana se ajusta a los requerimientos legalmente previstos para su ejercicio.

---

<sup>158</sup> Distintas sentencias del Tribunal de Justicia de la Unión Europea han puesto de manifiesto que la iniciativa ciudadana europea es un mecanismo para incrementar la participación democrática de los ciudadanos en la Unión Europea. Así por ejemplo la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 19 de abril de 2016. Igualmente, en la Sentencia del Tribunal General de 10 de mayo de 2017.

<sup>159</sup> Así resulta de la Sentencia del Tribunal General de 10 de mayo de 2016, asunto T-529/13

<sup>160</sup> Dichos requisitos se sustancian en el artículo 6 del Reglamento 788/2019/UE, siendo éstos de carácter material (el asunto sometido a la consideración de la Comisión no ha de estar manifiestamente fuera del ámbito de competencias de la Comisión, no ha de ser contrario a los valores del artículo 2 del TFUE, ni la propuesta ha de ser abusiva, frívola o temeraria) y de carácter formal (el número de miembros del comité de ciudadanos y los países en los que residen). La propuesta se envía a los servicios jurídicos de la Comisión para que decidan, con criterios puramente jurídicos y no políticos si es o no aceptable.

Sin embargo, la Comisión ha aplicado en ocasiones criterios muy estrictos para determinar cuándo una iniciativa ha de ser o no objeto de registro, exigiendo que sean las partes las que invoquen el fundamento jurídico que atribuye competencia a la Comisión y legitima la iniciativa, en lugar de flexibilizar los presupuestos, admitiendo fundamentaciones jurídicas no alegadas por las partes. Desde estas premisas, su ejercicio presupone conocimientos jurídicos para determinar la base legal que fundamenta la iniciativa y la sitúa dentro del ámbito de competencias de la Comisión. Si como exige la legislación aplicable, la Comisión tiene el deber de proporcionar asistencia y asesoramiento a los organizadores, particularmente en lo que respecta a los criterios de registro, es obvio que la Comisión está incumpliendo sus obligaciones para con los promotores, al menos en aquellos caso en que la desestimación del registro se justifica en el defecto de la iniciativa presentada, que no invocó las bases jurídicas apropiadas, lo que, además vulnera el principio de buena administración<sup>161</sup>.

Como novedad introducida por el nuevo Reglamento 788/2019, cabe señalar que en caso de que la Comisión considere que una determinada propuesta ciudadana no cumple con los requisitos para su registro, por estar fuera de las atribuciones de la Comisión para proponer al Parlamento actos legislativos, esta (la Comisión) deberá primero informar al comité de ciudadanos o grupo organizador, para que subsane, si lo desea, la solicitud inicial, según se desprende del artículo 6.3 del citado Reglamento<sup>162</sup>.

Superada la fase de registro, la propuesta presentada a la Comisión se considera simplemente una invitación o sugerencia que los ciudadanos hacen a esta institución para que «valore» la posibilidad de ejercer su iniciativa legislativa. Como vemos, si la iniciativa es formal y legalmente admisible, la Comisión tiene la obligación de registrarla y tomarla en consideración, pero no la obligación de someterla a los órganos legislativos de la UE, ya que razones de mera oportunidad o conveniencia política son suficientes para no dar subsiguiente trámite a la misma. La discrecionalidad política de la Comisión para decidir si da soporte a

---

<sup>161</sup> Podemos recordar aquí que la Comisión no goza de legitimidad democrática directa, por lo que sus actuaciones se legitiman principalmente por la eficacia de sus iniciativas y por el respaldo con el que cuentan por parte de los ciudadanos.

<sup>162</sup> De acuerdo con el artículo 15 del Reglamento 788/2019, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de febrero de 2011, la Comisión puede decidir a través de una comunicación que no dará ulterior tramitación a una iniciativa que ha sido exitosamente presentada.

una propuesta normativa es amplísima, y la falta de criterios reglados en esta fase procedimental hace que el derecho de iniciativa quede reducido a su mínima expresión.

Incluso si la propuesta es aceptada tras su registro, no existe una obligación de someterla a las instituciones con capacidad legislativa de la UE para que se inicie el procedimiento legislativo, de forma que la decisión de la Comisión puede simplemente traducirse en una declaración de buenas intenciones, en un compromiso de futuro de adoptar medidas que no tienen por qué ser de carácter legislativo, ni implicar la presentación de una propuesta legislativa. Así, a pesar de la capacidad reconocida a un número determinado de ciudadanos de «espolear» a la Comisión, esta conserva intacta su potestad de iniciativa, de forma que, motivadamente, puede decidir no someter la propuesta ciudadana al Parlamento, detallando las razones por las que declina su invitación<sup>163</sup>. En definitiva, la iniciativa ciudadana se traduce meramente en un derecho a proponer y su naturaleza jurídica está muy lejos de la democracia directa que su nomenclatura sugiere a primera vista.

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

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

---

<sup>163</sup> Así por ejemplo lo reconoce el Tribunal General, en su sentencia de 10 de mayo de 2017.



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

Hasta el momento, sólo cuatro IC presentadas han conseguido completar todo el proceso. De las muchas IC presentadas, 15 han sido retiradas antes de completar el proceso, 30 no han llegado a conseguir las firmas necesarias y 21 se encuentran todavía en pleno proceso. La iniciativa Righth2water fue la primera en completar todo el proceso y por este motivo haremos una referencia más detallada. Así, la IC Righth2water basándose en el derecho público de acceso al agua, proponía a la Comisión garantizar este servicio mediante una directiva que impidiese su liberalización y/o privatización y que garantizasen el acceso a este servicio y su saneamiento.

Esta IC contó con el apoyo de 149 organizaciones (Sindicatos, ONG,s y organizaciones políticas).

Una vez completado el proceso, la Comisión Europea se comprometió a adoptar las siguientes acciones: reforzar la aplicación de la legislación europea de calidad del agua, una consulta pública a la ciudadanía sobre una directiva sobre el agua potable, mejorar la transparencia del tema, fomentar planteamientos innovadores al respecto y defender el acceso universal<sup>164</sup>.

Comentamos a continuación, dos ejemplos de IC nacidas a través de las propuestas de la sociedad civil.

---

<sup>164</sup> Iniciativas ciudadanas: Información consultada en [www.ec.europa.eu](http://www.ec.europa.eu).

Stop Vivisection: Tiene por objeto la proposición de un marco legislativo dirigido a la abolición de la experimentación animal en la U.E. Esta IC solicita la derogación de la Directiva 2010/63/UE y la adopción de un nuevo marco legislativo que suprimiera totalmente los experimentos con animales para 2020 y «Prohibición del glifosato y protección de las personas y del medio ambiente frente a los pesticidas tóxicos», aunque a fecha de hoy la aceptación de la iniciativa por parte de la Comisión todavía no se ha concretado, que sepamos, en medida legislativa alguna.

Uno de nosotros: Con el objeto de obtener la protección jurídica de la dignidad, el derecho a la vida y de la integridad de todo ser humano desde la concepción, en los ámbitos de competencia de la U.E., donde dicha protección resultara significativa. En esta IC se solicitan modificaciones legislativas con el objeto de poner fin a la financiación comunitaria de actividades que supongan la destrucción de embriones humanos; Righth2water: El derecho al agua y al saneamiento como derecho humano. Con el objeto de implementar el derecho humano al agua y al saneamiento, reconocido por la ONU.

European Alternatives lanzó recientemente una primera IC que pretende exigir mecanismos democráticos que permitan una real aplicación de las leyes a favor de la libertad de información. Con esta iniciativa se busca obligar a las instituciones europeas a que sancione las injerencias de los poderes fuertes como las grandes multinacionales o los monopolios informativos en la libre circulación de noticias e información. La campaña va en línea con los restantes trabajos de la entidad ya que consideran que para una real participación ciudadana es imprescindible poder acceder a una información libre y no sujeta al control tanto estatal como económico. Solo fomentando la diversidad informativa, dando espacio a las opiniones de los distintos colectivos y creando un buen espíritu crítico se podrá participar de forma igualitaria en la gestión del bien común y la información en este sentido desempeña un importante papel. El caso de Berlusconi en Italia, o de Orban en Hungría, demuestran que la libertad de expresión y el pluralismo mediático, que Europa exige a los que quieren entrar como nuevos miembros, todavía no está completamente respetados dentro de la UE actual.

Y otra de las campañas que consideramos podrían tener un importante impacto sobre las líneas de actuación de la Comisión Europea si presentada como propuesta colectiva y compartida es aquella sobre la instauración de una renta básica universal.

Recientemente, en las consultas populares en España, Bulgaria y Reino Unido se están analizando con particular atención las dinámicas sociales provocadas por la precarización tanto del mercado laboral como del conjunto de los ámbitos de la vida pública y se están compartiendo con distintos colectivos análisis y propuestas concretas.

No podemos hablar de un único tipo de precariedad, sino que existen múltiples y diversas facetas, situaciones y circunstancias desencadenantes, así como múltiples circunstancias que derivan de ellas y si consideramos la gran diversidad de las sociedades europeas.

Partiendo de esta base consideramos que el papel del conjunto de la ciudadanía es fundamental para elaborar medidas propositivas, compartidas y consensuadas que puedan transmitirse no solamente a los representantes de los estados naciones sino también a los representantes del conjunto de los organismos europeos.

Entre las propuestas dirigidas a disminuir la precariedad y las brechas sociales y económicas presentes en todos los contextos europeos se han analizado los beneficios que aportaría la implementación de una renta básica a nivel europeo, en base a los valores de equidad, la justicia social y los principios básicos del modelo social europeo y que encuentran su fundamento en la protección de la dignidad, que se considera un valor fundamental de la Unión en el artículo 2 del TUE y como un derecho fundamental en el artículo 1 y 34 parte 3 de los estatutos de Niza.

El PE insistió en que todos los EE.MM. deberían introducir lo antes posible sistemas de salario mínimo garantizado para las personas que están en riesgo de exclusión social y que deberían dar a cada ciudadano como mínimo un 60% de la renta media calculada para cada país.

Por otro lado, el Parlamento reafirmó que la renta mínima es un derecho fundamental, por lo tanto, se debería evitar cualquier forma de estereotipo social o de control sobre los beneficiarios y beneficiarias ya que dañarían la dignidad individual que tiene que estar protegida por esta medida.

De una forma o de la otra, algunas medidas de renta básica se han implementado en varios países, sin embargo:

En primer lugar, la mayoría de países aún no tienen esta forma tan importante de protección social (ni tampoco dispositivos asimilables a la propuesta) y, ante la falta de regulaciones supranacionales obligatorias, otros países podrían acabar por cancelar las medidas adoptadas en su favor, dando como explicación las inevitables medidas de austeridad impuestas por la crisis;

En la legislación de algunos estados, un “salario digno” no se considera una necesidad básica. Esta falta legislativa expone a las personas de muchos países europeos a graves abusos y vulneración de los derechos laborales y económicos, aumentando las desigualdades y la precariedad de los colectivos menos valorados por el mercado laboral formal o informal.

Finalmente, algunas medidas de regulación de las prestaciones adoptadas por los estados nacionales desvirtúan los principios de la renta básica ya que no coinciden con su clasificación de derecho social fundamental como se contempla en la declaración de derechos de la Unión. Esto provoca que el concepto de renta básica se convierta en una medida *workfare* en vez de una medida *welfare* inclusiva e innovadora, en un continente donde los trabajos desaparecen y la producción se desploma.

Partiendo de estos fallos que podemos hallar en el sistema legislativo de los estados naciones y debido a la inercia de la Comisión europea al respecto, con la IC que se está planteando buscamos hacer énfasis en una directiva que tenga en cuenta la postura del PE y que intente encontrar en las disposiciones del Tratado las bases legales necesarias (bajo pena de inadmisibilidad) para poder formular una IC de amplio alcance que sintetice todas las posturas de aplicación de la renta básica.

Para concluir, la experiencia misma muestra que la incidencia de dichas propuestas en el ordenamiento jurídico de la Unión dista mucho de ser relevante.

La eficacia y los resultados de este mecanismo han sido muy limitados, si tenemos en cuenta los requisitos formales exigidos y la dificultad para recabar las declaraciones de apoyo necesarias. En efecto, sólo cuatro propuestas de IC han sido registradas y han reunido el número suficiente de apoyos como para ser presentadas a la Comisión, y solamente en un caso la Comisión se ha comprometido a ejercer la iniciativa legislativa.

La primera reflexión que suscitan las argumentaciones anteriores es la falta de eficacia práctica de la IC. Si como parece ser, su finalidad es la de permitir que los ciudadanos puedan tener un papel activo en la elaboración de las normas europeas, los resultados resultan descorazonadores, ya que evidencian que no existe un impacto real de este mecanismo en la legislación europea. En parte, ello es debido a las decisiones seguidas hasta ahora por la Comisión europea, que ha inadmitido un buen número de iniciativas, al denegar su registro.

Es cierto que los criterios que determinan la admisibilidad o denegación del registro son de carácter reglado, y que la Comisión no realiza sino un control de legalidad antes de decidir sobre la admisión o no de la iniciativa.

Sin embargo, también es cierto que, aun reconociendo la ausencia de discrecionalidad en esta decisión, ciertos requisitos son susceptibles de una cierta interpretación, por tratarse de conceptos jurídicos indeterminados.

Tanto la Comisión, como el Tribunal de Justicia de la UE han tenido y tienen una gran responsabilidad en el resultado alcanzado por la IC, ya que su éxito o fracaso estará en función de la interpretación más o menos estricta de los criterios aplicados en el examen y evaluación de las propuestas presentadas para su registro<sup>165</sup>.

De hecho, las oscilaciones en su admisibilidad ponen de relieve como una interpretación menos restrictiva por parte de la Comisión ha influido considerablemente en su repunte<sup>166</sup>.

---

<sup>165</sup> García García, M.J. (2020), “Participación ciudadana y normas europeas: un potencial por explotar”, *R.V.A.P.* n° 117, mayo-agosto, pp.107-145. “Cabe en este sentido citar la reciente sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, de 7 de marzo de 2019, que realiza una interpretación del Reglamento 211/2011 de la Unión Europea sobre iniciativa ciudadana europea (Reglamento anterior al actual Reglamento 788/2019) favorable a los demandantes y al registro de las iniciativas presentadas al considerar que cuando la Comisión recibe una solicitud de registro de una propuesta de iniciativa ciudadana, no le corresponde en ese momento comprobar si se aporta la prueba de todos los elementos de hecho invocados, ni si la motivación que subyace a la propuesta es suficiente. En opinión del Tribunal, la Comisión debe limitarse a examinar si desde un punto de vista objetivo las propuestas planteadas podrían adoptarse sobre la base de los Tratados.

<sup>166</sup> García García, M.J. (2020), Op. Cit. “A partir del asunto «Minority SafePack», la Comisión optó por admitir el registro parcial de las iniciativas, a pesar de que esta opción no aparecía contemplada en el anterior Reglamento sobre la iniciativa ciudadana europea. De hecho, prácticamente todas las propuestas registradas lo son parcialmente, lo que ha llevado consigo un mayor número de iniciativas admitidas. Como culminación de esta tendencia, hay que recordar que el Reglamento 788/2019, admite el registro parcial de las iniciativas, así como la subsanación de aquellas iniciativas que la Comisión considere que se refieren a materias que no entran en el ámbito de sus atribuciones para presentar propuestas legislativas”. Información consultada en la página web del PE: [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/B-9-2020-0405\\_EN.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/B-9-2020-0405_EN.html). Último acceso: marzo de 2021. Se ha publicado recientemente la propuesta de Resolución, por parte del PE y en ella se reconoce que la protección de las minorías nacionales y lingüísticas es responsabilidad primordial de los EE.MM. aunque señala, no obstante, que la UE puede contribuir a apoyar a los EE.MM. en esta empresa. En este sentido, señala que varios EE.MM. son ejemplos exitosos de convivencia respetuosa y armoniosa entre diferentes comunidades. Reconoce también la contribución de las minorías étnicas y lingüísticas al patrimonio cultural de la UE y destaca el papel de los medios de comunicación a este respecto, señala que la diversidad lingüística es un componente valioso de la riqueza cultural de Europa y debe protegerse para garantizar que las lenguas regionales o minoritarias puedan transmitirse de una generación a la siguiente; expresa su preocupación por las lenguas regionales o minoritarias que están en peligro de extinción. Expresa su apoyo a la iniciativa ciudadana europea Minority SafePack; y señala que la iniciativa registrada por la Comisión requiere propuestas legislativas en

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

Tal y como avanzábamos, el Brexit y sus consecuencias, han tenido también una importante repercusión desde el punto de vista de la ciudadanía. En este contexto podemos hablar de hasta cuatro iniciativas planteadas en torno a la retirada unilateral del Reino Unido. Al promover estas iniciativas los ciudadanos han tratado de generar un debate público dirigido a revertir el proceso o a atenuar sus consecuencias. Es demasiado pronto para hacer balance del apoyo que han recibido estas iniciativas, puesto que algunas de ellas, tras haber sido registradas, permanecen todavía en fase de recogida de firmas.

Así ocurre con las iniciativas «Mantenimiento de la ciudadanía europea» y «Ciudadanía de la UE para los europeos *ius solis ius sanguinis*». En ambos casos las iniciativas se dirigen a proponer actos legislativos que permiten mantener los derechos de los ciudadanos incluso en el caso de retirada de la Unión. En otros casos, el registro ha sido rechazado por la Comisión por falta de bases jurídicas para proponer legislación sobre su objeto. Es el caso de la iniciativa «Stop Brexit» y «British Friends stay with us»<sup>167</sup>. La Comisión consideró en ambos casos que no existía fundamentación jurídica alguna que permitiera a la UE adoptar un acto legislativo de aplicación de los Tratados con esta finalidad.

---

nueve ámbitos distintos, y recuerda que la iniciativa espera que cada propuesta individual sea verificada y evaluada por sus propios méritos, teniendo en cuenta los principios de subsidiariedad y proporcionalidad

<sup>167</sup> La iniciativa «Stop Brexit» tenía por objeto la permanencia de Reino Unido en la Unión Europea sobre la base de las consecuencias negativas que la retirada unilateral tendría para el país y su sociedad, dando lugar a la escisión de la población en torno a este asunto. Esta iniciativa considera que el referéndum celebrado en 2016 no tenía carácter vinculante, sino que tenía por objeto recabar la opinión de la ciudadanía previa a la decisión del Parlamento. Sobre esta base, el objeto de la iniciativa es crear una plataforma que permita a todos los ciudadanos europeos tomar parte en el proceso y expresar sus opiniones sobre el asunto, y al mismo tiempo, permitir que los ciudadanos británicos, especialmente aquellos que no pudieron participar en el referéndum por tener sus residencias en otro país de la UE puedan, con su participación, pronunciarse sobre el asunto.

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

La cuestión de los nacionalismos ha entrado también en el debate público por vía de la presentación de alguna iniciativa planteada en relación con la permanencia en la UE de un territorio en el supuesto de su escisión o independencia de un EE.MM. Es el caso de la iniciativa «Fortalecimiento de la participación ciudadana en la toma de decisiones sobre la soberanía colectiva», cuyo registro fue denegado sobre la base de ausencia de competencias de la Comisión para proponer actos legislativos en aplicación de los Tratados sobre esta materia.

Los ciudadanos han mostrado también sus inquietudes en lo que se refiere al sistema de gobierno europeo, la aplicación del principio democrático y su participación en la vida democrática de la Unión. Cabe decir que, en este contexto, el registro de las iniciativas ha sido denegado en la mayoría de los casos, dada la ausencia de bases jurídicas para acometer propuestas normativas referentes a la introducción de los mecanismos de la democracia directa en el contexto europeo o a la reordenación de las estructuras institucionales de la UE.

Sin embargo, la iniciativa “Respeto del Estado de Derecho en la UE”, dirigida a la creación de mecanismos de evaluación objetiva e imparcial para verificar la aplicación de los valores de la UE por parte de todos los EE.MM., ha sido recientemente registrada por Decisión 2019/569 de 3 de abril.

Otras iniciativas como «Wake Up Europe! Actuar para preservar el proyecto democrático europeo» y «Let me vote», que pretendía ampliar el derecho de voto de los ciudadanos europeos más allá del ámbito local fueron retiradas por los organizadores<sup>168</sup>.

La crisis de los refugiados ha sido también el detonante de algunas iniciativas tales como «Let's fly 2 Europe: Permitir a los refugiados un acceso legal y seguro a Europa», que fue retirada por los organizadores tras su registro, sin que en la información oficial facilitada por la Comisión europea consten los motivos. La IC «Somos una Europa acogedora. ¡Dejadnos ayudar!» fundamenta sus propuestas de actos normativos en los artículos 77, apartado 2, letra d), 78, apartados 2 y 79, apartados 2 y 4 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea y se une a la lista de iniciativas registradas<sup>169</sup>.

Recientemente sin embargo, y como muestra de una mayor apertura de la Comisión se ha registrado la iniciativa «Política de Cohesión para la igualdad de las regiones y la preservación de las culturas regionales»<sup>170</sup>. Considera la Comisión que la IC propuesta, en la medida en que tiene por objeto proponer a la Comisión actos jurídicos que establezcan las tareas, los objetivos prioritarios y la organización de los Fondos Estructurales, y siempre que las acciones que se vayan a financiar se traduzcan en el refuerzo de la cohesión económica, social y territorial de la Unión, no está manifiestamente fuera del ámbito de competencias de la Comisión.

Por su parte, la iniciativa «Reducamos las desigualdades salariales y económicas que dividen a la UE» tiene por objeto proponer actos jurídicos que denoten la intención de la UE de eliminar las desigualdades salariales entre los EE.MM y que permitan una mayor cohesión

---

<sup>168</sup> Según el artículo 4.5, los organizadores podrán retirar una iniciativa ciudadana registrada en cualquier momento antes de la presentación de las declaraciones de apoyo. En tal caso, se introducirá una mención en este sentido en el registro.

<sup>169</sup> Sus objetivos se definen como siguen: «1. En toda Europa hay ciudadanos y ciudadanas que quieren apadrinar a refugiados y refugiadas para ofrecerles un hogar seguro y una nueva vida. Queremos que la Comisión ofrezca apoyo directo a los grupos locales que ayudan a los/as refugiados/as que disponen de visados nacionales. 2. No debe perseguirse ni multarse a nadie por ofrecer refugio o ayuda humanitaria. Queremos que la Comisión impida que los gobiernos penalicen a los/as voluntarios/as. 3. Todos tenemos derecho a la justicia. Queremos que la Comisión garantice procedimientos y normas más eficaces para defender a las víctimas de la explotación laboral y la delincuencia en Europa y a todas las víctimas de violaciones de los derechos humanos en nuestras fronteras. El plazo de recogida de firmas está todavía abierto hasta el 15 de febrero de 2019».

<sup>170</sup> Decisión de 30 de abril de 2019.



de los Estados<sup>171</sup>. Dicha iniciativa fue también objeto de registro. Sin embargo, a la fecha de cierre del plazo para la recogida de apoyos, el 22 de mayo de 2018, la mencionada iniciativa no había reunido suficiente número de firmas, por lo que fue retirada por sus promotores.

Finalmente cabe hacer referencia a algunas de las últimas iniciativas que han sido recientemente objeto de registro y que muestran esa tendencia a la aplicación de criterios menos restrictivos por parte de la Comisión en la admisión de las iniciativas. Cabe así citar las iniciativas «Eat original; Unmask your food»<sup>172</sup>, «Etiquetado obligatorio de los alimentos como no vegetarianos, vegetarianos, veganos»<sup>173</sup>; «Atajen el fraude y el abuso de los fondos de la UE»<sup>174</sup>; «End the cage age (pongamos fin a la era de las jaulas)»<sup>175</sup> ; «La solución rápida, equitativa y efectiva al cambio climático»<sup>176</sup> ; «Política de cohesión para la igualdad de las regiones y la preservación de las culturas regionales»<sup>177</sup>; «Poner fin a la exención fiscal a los carburantes de aviación en Europa»<sup>178</sup>; «Respeto del Estado de Derecho en la Unión

---

<sup>171</sup> Los organizadores basan su iniciativa en los artículos 3, apartados 1 al 4 y 6, del TUE; Preámbulo, artículo 174; artículo 2, apartado 3; artículo 8, artículo 45, apartado 1, del TFUE. La emigración masiva agrava aún más el atraso de los Estados miembros menos favorecidos. Mientras tanto, los Estados miembros más ricos consideran perjudicial para sus intereses la llegada masiva de trabajadores, lo que divide a la UE. La UE debe demostrar claramente su intención de eliminar las desigualdades salariales que afectan a la libre circulación de los trabajadores, y para ello necesita una cohesión más eficiente a fin de garantizar su supervivencia.

<sup>172</sup> El registro de esta iniciativa tuvo lugar el 2 de octubre de 2018. Su objetivo es que se impongan declaraciones obligatorias de origen para todos los productos alimentarios a fin de prevenir el fraude, proteger la salud pública y garantizar el derecho de los consumidores a la información.

<sup>173</sup> El registro de esta iniciativa se realizó por Decisión de 7 de noviembre de 2018. Tal y como establece la citada Decisión, «Los vegetarianos y los veganos tienen grandes dificultades para encontrar alimentos adecuados en toda la UE. Se ven obligados a estudiar la lista de ingredientes de cada producto alimenticio para determinar si les conviene o no comprarlo, prestando una extrema atención a una serie de ingredientes ambiguos que pueden ser de origen vegetal o animal. Esta situación se complica aún más por el hecho de que la UE no tiene una lengua única». Los organizadores de la iniciativa proponen una ley que exija la colocación de unas etiquetas gráficas en todos los productos alimenticios: no vegetariano, vegetariano o vegano, junto con el resto del etiquetado de los alimentos.

<sup>174</sup> El registro de esta iniciativa tuvo lugar el 27 de septiembre de 2018. Dicha iniciativa exige la aplicación de controles reforzados y sanciones más estrictas en aquellos estados miembros que no se hayan adherido a la Fiscalía Europea a fin de proteger los intereses financieros de la Unión.

<sup>175</sup> La iniciativa fue registrada el 11 de septiembre de 2018 y su objetivo es poner fin al trato inhumano de los animales de granja enjaulados. Los organizadores piden a la Comisión que proponga legislación para prohibir el uso de jaulas en relación a la cría de animales con fines alimenticios.

<sup>176</sup> Decisión de 30 de abril de 2019, con el objeto de poner un precio cada vez más alto a la contaminación y ofrecer los ingresos obtenidos a los hogares.

<sup>177</sup> Decisión de 30 de abril de 2019, cuyo objetivo es conseguir que la política de cohesión de la Unión Europea preste especial atención a las regiones con características nacionales, étnicas, culturales, religiosas, o lingüísticas que sean diferentes de las regiones circundantes.

<sup>178</sup> Esta iniciativa, registrada también por decisión de 30 de abril de 2019 pretende introducir un impuesto especial sobre los carburantes de aviación (queroseno).

Europea<sup>179</sup>»; «Un precio para el carbono para luchar contra el cambio climático<sup>180</sup>» ; «Cultivemos los progresos científicos, los cultivos son importantes!<sup>181</sup>; «Eliminar de raíz la corrupción en Europa, suprimiendo los fondos a los países con un sistema judicial ineficiente una vez finalizado el plazo establecido<sup>182</sup>»; «Medidas ante la situación de emergencia climática<sup>183</sup>» y «Salvemos a las abejas y a los agricultores. Hacia una agricultura respetuosa con las abejas para un medio ambiente más sano<sup>184</sup>».

La Comisión en cambio ha denegado el registro de iniciativas, tales como «Cese del Comercio con asentamientos israelíes en los territorios palestinos ocupados<sup>185</sup>»; «Garantizar la conformidad de la política comercial común con los Tratados de la UE y el cumplimiento del Derecho internacional<sup>186</sup>» y «Derecho de la Unión Europea, derechos de las minorías y democratización de las instituciones españolas».

En la actualidad, existen catorce IC en curso, pero dada la situación de crisis sanitaria por la que estamos atravesando, desde julio de 2020, el PE y el Consejo adoptaron medidas temporales para hacer frente a los efectos de la pandemia de COVID-19 en la aplicación de la

---

<sup>179</sup> Registrada por Decisión de 3 de abril de 2019, propone la creación de un mecanismo de evaluación objetiva e imparcial para verificar la aplicación de los valores de la Unión Europea por parte de todos los estados miembros.

<sup>180</sup> Registrada por Decisión de 3 de julio de 2019, que promueve la aprobación de legislación de la Unión Europea que desincentive el consumo de combustibles fósiles para fomentar el ahorro energético y el uso de fuentes renovables a fin de luchar contra el calentamiento global y limitar el aumento de la temperatura.

<sup>181</sup> Registrada por Decisión de 3 de julio de 2019, pretende la revisión de la Directiva 2001/18/CE y el actual mecanismo de exención previsto en la misma con respecto a las nuevas técnicas de mejora vegetal.

<sup>182</sup> Decisión de 4 de septiembre de 2019.

<sup>183</sup> Registrada por Decisión de la Comisión de 4 de septiembre de 2019, pide a la Comisión que refuerce sus acciones ante la situación de emergencia climática en consonancia con el objetivo de limitar el calentamiento del planeta. Ello supone unos objetivos climáticos más ambiciosos y un apoyo financiero para la lucha contra el cambio climático.

<sup>184</sup> Registrada por Decisión de 4 de septiembre, busca proteger a las abejas y la salud de las personas proponiendo actos jurídicos dirigidos a eliminar gradualmente los plaguicidas sintéticos de aquí a 2035, restaurar la biodiversidad y apoyar a los agricultores en la transición.

<sup>185</sup> Cuyo registro se deniega por Decisión de 30 de abril de 2019. La Comisión considera que un requisito previo para la adopción de un acto jurídico sobre la base del artículo 215 del TFUE es una decisión adoptada de conformidad con el capítulo 2 del título V del Tratado de la Unión Europea, que contempla la interrupción o reducción, total o parcial, de las relaciones económicas y financieras con el tercer país de que se trate. La Comisión no está facultada para presentar una propuesta de acto jurídico que deba adoptarse sobre la base del dicho artículo.

<sup>186</sup> Registrada por Decisión de 4 de septiembre de 2019, promueve la regulación de las transacciones comerciales con las entidades de países ocupantes, o que operen en territorios ocupados mediante la prohibición de la entrada en el mercado de la Unión Europea de productos originarios de tales territorios.

Iniciativa Ciudadana Europea. Las nuevas normas permiten ampliar los plazos de recogida de las iniciativas ciudadanas afectadas por la pandemia<sup>187</sup>.

No cabe duda de que la IC es uno de los mecanismos más recientes en la UE, en el campo de la participación ciudadana, ofrece un sistema de fijación de agenda política con potencial para el desarrollo del debate público a escala europea sin menoscabo de la capacidad de decisión de la representación política, frente a aquellos otros mecanismos de participación con efectos vinculantes, como los referéndums<sup>188</sup>.

Siendo esto así, existen críticas que señalan la existencia de dos obstáculos principales: la falta de un modelo participativo claramente definido a nivel de la UE y la debilidad de los lazos entre las organizaciones de la sociedad civil europea y sus miembros en el ámbito nacional.

La inclusión del principio de diálogo civil en el Tratado de Lisboa, se puede atribuir a una coalición de organizaciones de la sociedad civil bien representadas en Bruselas. Sin embargo, estas organizaciones han demostrado poco interés por la IC.

En todo caso, se han presentado algunas propuestas y recomendaciones encaminadas a mejorar la IC que pasamos a comentar a continuación<sup>189</sup>.

En lo que respecta a la fase del derecho de audiencia, se sugiere que el comité promotor de las iniciativas, ya sea una organización o una coalición *ad hoc*, debería tener derecho a reunirse con la Comisión y a defender la propuesta ante el Parlamento y el Consejo. Si bien la posibilidad de que dicho comité pueda retirar la iniciativa tal y como sucede en Suiza es

---

<sup>187</sup> Información consultada en la página web de la Unión Europea: <https://europa.eu/citizens-initiative/>, Último acceso: marzo de 2021.

<sup>188</sup> Pernas Alonso, J.M. (2020), “Una propuesta frente a la crisis de legitimidad de las Instituciones Europeas”, en *La UE en acción: Reacciones en la era postcrisis*, Sinderesis, pp. 115-137.

<sup>189</sup> Bouza García, L. (2010), *Democracia participativa, sociedad civil y espacio público en la Unión Europea. Algunas propuestas para el desarrollo del artículo 11 TUE del Tratado de Lisboa*. Consultado en página web: [https://www.fundacionalternativas.org/public/storage/estudios\\_documentos\\_archivos/0629f6b85629104d76156ad6b10a5f96.pdf](https://www.fundacionalternativas.org/public/storage/estudios_documentos_archivos/0629f6b85629104d76156ad6b10a5f96.pdf), Último acceso: agosto 2020.

comprometida jurídica y políticamente, estos trámites de audiencia darían visibilidad al hecho de que la propuesta proviene de un grupo organizado de ciudadanos.

En lo referente a la financiación de las campañas, se defiende el postulado de que el ejercicio del derecho de participación no debería resultar oneroso para sus promotores, pues en caso contrario se corre el riesgo de que este instrumento sea monopolizado por grupos privilegiados o más influyentes. Por lo tanto, la Comisión debería reintegrar a los promotores de las iniciativas al menos una parte de los costes operativos, tales como los de traducción, etc. Este desembolso, mínimo en comparación con las subvenciones a las organizaciones de la sociedad civil, contribuiría a fomentar el uso de este instrumento.

Otro aspecto a destacar es el que hace referencia al ofrecimiento de ayuda jurídica. Aunque es más que probable que todos los promotores tengan el conocimiento profundo que se requiere, la Comisión debería ofrecer un verdadero servicio de asesoramiento tal y como hemos sugerido respecto a la financiación. Esto no sólo ayudaría a fomentar el éxito de las iniciativas, sino que evitaría malentendidos relativos al ámbito material de las propuestas. En este sentido, los ciudadanos deberían tener la posibilidad de efectuar una demanda genérica y política a la Comisión, siendo esta la que le dé forma jurídica, sin que ello impida que los ciudadanos presenten, si lo desean, una propuesta más concreta.

También se propone realizar la verificación sobre la admisibilidad antes de la recogida de firmas ya que la IC puede tener consecuencias negativas inesperadas. Y esto se explica porque debido a la complejidad de la identificación de las competencias comunitarias, puede suceder que un número significativo de propuestas no satisfagan los criterios impuestos por la redacción del artículo 11 TUE y tengan que ser rechazadas. En ese caso, sería conveniente evitar que se promuevan campañas destinadas irremediablemente al fracaso.

Se hace hincapié en la conveniencia de utilizar el diálogo civil como forma de incentivar un mayor debate en el seno de la sociedad civil organizada. Se trata de diseñar un sistema que incentive a las organizaciones participantes en estas consultas a preguntar de forma interna a sus miembros. Si el diálogo civil debe dejar de ser un foro de discusión técnico para convertirse en un ámbito de consulta política democrática, es necesario plantearse la cuestión

de la representatividad de los actores de la sociedad civil. En esta línea, el artículo 11 de la versión consolidada del TUE, que versa sobre la democracia participativa, consagra dos principios diferentes: por un lado, el “diálogo civil”, consistente en la organización por parte de la Comisión de consultas estructuradas con la sociedad civil que, de algún modo, constituyen una forma de participación indirecta de los ciudadanos a través de las organizaciones de las que forman parte. El segundo principio de este artículo reconoce el derecho de un millón de ciudadanos de la Unión Europea a pedir a la Comisión que realice una propuesta legislativa.

Que el Tratado reconozca tanto el diálogo civil como una forma de participación directa como la iniciativa ciudadana no es una contradicción *per se*, pero nos lleva a preguntarnos si la UE tiene un discurso claro sobre el objetivo de los modelos complementarios de democracia.

En lo relativo al diálogo civil, el Tratado parece oponer o al menos distinguir asociaciones representativas y sociedad civil. Aunque esto se debe probablemente a una confusión terminológica en relación con el uso de la noción de sociedad civil en francés, de alguna manera introduce confusión en el modelo, en la medida en la que permite a la Comisión establecer mecanismos de diálogo diferenciados con distintos tipos de organizaciones.

En segundo lugar, la cuestión sobre la coherencia en el uso de este instrumento surge al constatar que las instituciones y, sobre todo, la Comisión han intentado utilizarlo en distintos momentos para perseguir objetivos muy diferentes. En este sentido, el Libro Blanco sobre la Gobernanza (Comisión Europea 2001) responde a una lógica política, al establecer que el modelo de democracia a escala europea es distinto de los modelos nacionales y que puede ser legítimo tratar de complementar la democracia representativa con mecanismos participativos, así como con una mejor administración y con el principio de subsidiariedad. Como aplicación inmediata de esta estrategia, la Comisión propone una serie de normas para la consulta de las organizaciones de la sociedad civil (Comisión Europea 2002), que definen algunos principios para la selección de las organizaciones consultadas y para la promoción de la transparencia. Sin embargo, estas normas se enmarcan en el programa Legislar mejor (Comisión Europea 2002, por ejemplo), que concibe las consultas no como una forma de promover la legitimidad

de entrada a través de la participación, sino como la manera de contribuir a la calidad del proceso legislativo y, por lo tanto, orientada a los resultados. La Comisión no sólo considera que ambos objetivos no son incompatibles, sino que añade una tercera expectativa, al considerar que la participación de la sociedad civil es también una oportunidad para ampliar los debates sobre las políticas europeas: “[...] las organizaciones de la sociedad civil desempeñan un papel importante como facilitadoras de un diálogo amplio sobre las políticas”. La reflexión de la Comisión Europea frente a los referendos negativos de 2005 también establece una relación entre diálogo civil y desarrollo de un espacio público, al igual que el informe Grabowska del PE (2008).

La diversidad en las interpretaciones sobre los objetivos de la democracia participativa es el resultado de dos movimientos que influyeron de manera separada para incluir el principio en la agenda comunitaria. La “paternidad” de la iniciativa ciudadana se ha atribuido y ha sido reclamada por un *think-tank* europeo, el Instituto por el Referéndum y la Iniciativa que, junto con la ONG alemana Más Democracia, organizaron una campaña por el referéndum europeo que tuvo un papel importante para convencer a los miembros de la Convención Europea para incluir este derecho en el texto de la Constitución Europea. Sin embargo, estas dos organizaciones no participaron en las consultas relativas al diálogo civil que tuvieron lugar entre 1996 y 2002, y que contribuyeron fundamentalmente a establecer la agenda de la Convención sobre la democracia participativa.

Aunque veintiuna organizaciones participaron activamente en la definición de la agenda de la Convención sobre la sociedad civil, sólo dos de entre ellas propusieron principios de democracia directa. El resto de organizaciones se dividía entre aquellas cuyo objetivo principal consistía en promover y las que, en número menor, pretendían impedir la institucionalización de un sistema de consulta de las organizaciones de la sociedad civil por parte de las instituciones europeas.

En este sentido, las organizaciones de la sociedad civil serán actores clave para organizar la complejidad de una recogida de firmas a nivel paneuropeo lo que convierte a estas organizaciones en actores casi imprescindibles para el éxito de las campañas. De hecho, un número muy elevado de las campañas emprendidas han sido orquestadas por ONG europeas,

antes que por líderes o partidos políticos y muy por encima de actores individuales, sean ciudadanos o actores económicos.

Desde un punto de vista teórico, la IC no encaja bien con las teorías deliberativas, puesto que la recogida de firmas no se fundamenta necesariamente en el uso de la argumentación y la razón pública transformadora de los puntos de vista de los contendientes. En este sentido, constituye más bien una forma de participación política y de agregación de intereses. Sin embargo, esta herramienta puede contribuir de manera significativa a extender la deliberación sobre los asuntos europeos más allá de los círculos especializados o de formas de consulta que resultan demasiado vagas en términos de formación de la voluntad política a los que la literatura ha tendido a reducir la deliberación en la UE.

De hecho, la IC se sitúa directamente en una lógica de acción en el espacio público, puesto que, para recoger un número suficiente de firmas, será necesario construir y comunicar eficazmente un movimiento o causa atractivos para los ciudadanos.

Por lo tanto, podríamos caracterizar la IC como un dispositivo propio de un modelo de democracia fuerte, es decir, como una forma de democracia firmemente enraizada en el espacio público.

La IC podría, pues, potenciar el desarrollo de movimientos paneuropeos desde la base, a pesar de la resistencia de actores arraigados como los partidos políticos o los medios de comunicación. En este sentido, se podrían desencadenar procesos de “democratización reflexiva” de manera funcionalista, en los cuales la democratización de un área desencadenaría una serie de demandas de mayor democratización en otras.

Desde un punto de vista jurídico, la IC europea constituye, sin duda, un derecho poco consecuente para el ciudadano, en la medida en la que su consideración queda a la discreción política de la Comisión. Sin embargo, desde un enfoque institucionalista, mediante la inclusión de este principio en el TUE, la UE está reconociendo que la capacidad de diseñar y realizar campañas de movilización de las opiniones públicas de forma paneuropea debería ser una forma de acción colectiva más valiosa de lo que es hasta ahora, lo cual puede hacer su uso

atractivo para algunos actores colectivos. Por lo tanto, a pesar de su poca entidad jurídica, el principio puede tener una verdadera relevancia política, en la medida en la que puede contribuir a transformar las formas de acción colectiva en la UE. Varios estudios señalan que la sociedad civil organizada a nivel europeo tiende a preferir la influencia directa antes que la organización de campañas de presión externa mediante la movilización de sus bases. Por esta razón, este principio puede transformar las formas de reconocimiento de legitimidad y autoridad dentro del campo de la participación de la sociedad civil<sup>190</sup>.

En segundo lugar, la IC puede contribuir a potenciar la comunicación política por parte de las organizaciones de la sociedad civil. Al reordenar la legitimidad de diferentes formas de acción colectiva en el campo de la toma de decisiones, la IC podría dar rienda suelta a una tensión competitiva y contribuir a reestructurar las relaciones entre distintos actores de la sociedad civil y entre éstos y las instituciones. Si la Comisión estuviera dispuesta a dar seguimiento a las iniciativas que se presenten, las organizaciones capaces de utilizar la nueva herramienta se encontrarían en una situación privilegiada respecto a grupos apegados a otras formas de acción colectiva.

De este modo, se puede formular la hipótesis de que el uso de la IC otorga un diferencial de eficiencia a los grupos más activos en la comunicación con los ciudadanos.

En tercer lugar, en este esquema, la comunicación y la deliberación son una de las dimensiones de una forma de articulación de intereses y de participación política real. En este sentido, constituye una diferencia importante con algunos de los métodos propuestos por algunos autores para la realización de una democracia más deliberativa en Europa, como, por ejemplo, los paneles ciudadanos o los sondeos deliberativos, como se expondrá más adelante.

La dinámica competitiva anteriormente descrita contribuiría a dotar a la deliberación de los públicos generales de la UE de una mayor relevancia política de la que tiene hoy, puesto que aunque las organizaciones de la sociedad civil participan en foros que comparten aspectos de

---

<sup>190</sup> Sudbery, I. (2003), «Bridging the Legitimacy Gap in the EU: Can Civil Society Help to Bring the Union Closer to its Citizens?», in *Collegium*, (26), pp.75-97.



un modelo deliberativo, la dinámica de estos espacios provoca que no sea particularmente útil tratar de asociar al público en general.

La competencia entre organizaciones para obtener la atención de las instituciones mediante diferentes registros de acción colectiva puede contribuir a politizar los debates sobre la UE. Dicha politización aparece como una condición necesaria para la aparición de un espacio público democrático.

En este mismo sentido, también permite una descentralización de la influencia, al permitir a ciudadanos y a grupos poco poderosos o excluidos del proceso político construir y promover de forma autónoma y directa causas mal representadas mediante los cauces representativos existentes.

Por lo tanto, a pesar de que no corresponda exactamente con las exigencias de los modelos deliberativos y de su escasa entidad legal, la IC puede ser un avance significativo en el desarrollo de un espacio público europeo.

Sin embargo, el principal desafío para la efectividad de la IC radica en que esta no es más que una invitación a la Comisión para que inicie un proceso legislativo. Se podría decir que dicho principio hace poco más que confirmar la libertad de expresión, ya que carece, de la contundencia de los instrumentos similares que existen a nivel nacional, cuya máxima expresión podría ser el referéndum de iniciativa popular, que permite a los ciudadanos forzar la convocatoria de un referéndum, tal y como existe en Italia y en Suiza.

Si bien esta crítica se debe contextualizar, debido al monopolio de la iniciativa legislativa por parte de la Comisión Europea que es característico del “método comunitario” y, sobre todo, porque constituye un reconocimiento oficial de la utilidad democrática de una forma de acción colectiva, no deja de ser cierto que esta falta de contundencia jurídica puede contribuir a deslegitimar la iniciativa.

En este sentido, merece la pena considerar qué papel debe adoptar la Comisión si se quiere que la iniciativa sirva para politizar el debate europeo. Nos parece que la única posibilidad, a

pesar de sus defectos, sería que la Comisión presente todas las iniciativas que reciba aunque éstas no se correspondan con su agenda política siempre y cuando no sean contrarias a los valores de la Unión, a los objetivos del Tratado y que entren dentro del marco de sus competencias. Estas limitaciones resultan impuestas por la propia redacción del artículo 11.4, que restringe el uso de la IC a las materias en las cuales el Tratado ofrece una base legal para actuar y sobre las cuales la Comisión tiene el monopolio de la iniciativa legislativa. Por otra parte, se entiende que las iniciativas contrarias a los valores de la Unión sufrirán desde el inicio de un “vicio de constitucionalidad”. Recuérdese, por otra parte, que el artículo 87 de la Constitución Española también restringe de manera notable el ámbito material de la iniciativa popular.

Hasta el momento, y con algunas excepciones concretas, el proceso legislativo se caracteriza por el consenso: la Comisión sólo presenta los proyectos que pueden recabar el apoyo de una mayoría entre los grandes grupos en el Parlamento y la casi unanimidad del Consejo. Si bien este sistema es eficaz, crea una fuerte apatía e indiferencia electoral. En este sentido, la presentación de iniciativas por parte de actores distintos puede contribuir a dinamizar los debates a través de la acentuación de los clivajes políticos. Este argumento también vale para las iniciativas antieuropeas, lo que parece preocupar a un buen número de actores de la política comunitaria. El mejor argumento de los euroescépticos es que la UE no escucha sus iniciativas y que, por lo tanto, es imposible transformarla. Este instrumento podría servir para normalizar e institucionalizar los fenómenos de oposición.

Cabe preguntarse si es realista suponer que la Comisión puede proponer iniciativas con las que no está de acuerdo. Pensamos que sí, en la medida en que la propia política de comunicación de la Comisión es fomentar los debates paneuropeos. Se podría objetar que de este modo la Comisión pierde peso político en lugar de ganarlo, porque al limitarse a recibir y a transmitir las iniciativas válidas, estaría actuando casi como la secretaría o la mesa de un Parlamento. Sin embargo, pensamos que esta práctica podría de algún modo contribuir a introducir una visibilidad en la división de poderes en la Unión, al significar claramente que la Comisión no es el centro de toma de decisiones. Por otra parte, nada impide que la Comisión adopte al mismo tiempo un perfil ejecutivo indicando al legislador (Parlamento y Consejo) su posicionamiento político respecto a las iniciativas que no sean suyas. Finalmente, esta

práctica evitaría los efectos negativos que pueden ser graves sobre todo al principio; en el que la iniciativa podría ser percibida como un instrumento inútil, tal y como sucede muy frecuentemente en los sistemas políticos nacionales.

La UE sólo ejerce las competencias que le atribuyen los EE.MM mediante el Tratado y siempre y cuando, en virtud del principio de subsidiariedad, la acción sea más efectiva a nivel comunitario que nacional. Por tanto, cualquier iniciativa legislativa tiene que tener una base jurídica en el Tratado.

Existen también otras corrientes de opinión defensoras de mecanismos y recursos más vinculantes, como, por ejemplo, la posibilidad de una fórmula de IC que debe hacerse coincidir con las elecciones al PE. En este sentido, el mecanismo consistiría en que cuando se haya recogido un número suficiente de firmas, por ejemplo, en más de cinco EE.MM., las propuestas legislativas que se propugnen puedan ser votadas en el transcurso de las elecciones europeas (y tras un periodo de prueba, estas iniciativas puedan ser votadas en otros periodos distintos al de las elecciones)<sup>191</sup>.

Con ello se conseguiría que, además de votar a los candidatos al PE el electorado pueda votar sus propias iniciativas legislativas. Los resultados serían, por tanto, vinculantes para las instituciones comunitarias y para los Estados, ya que esta propuesta no sólo elevará simbólicamente la voz de los individuos considerados como ciudadanos, sino que animará a los partidos políticos a formar auténticas estructuras de partidos a escala comunitaria. De esta manera se conseguiría dar un papel político más relevante a las elecciones al PE.

Mediante esta propuesta denominada Lexcalibur - La plaza pública europea se pretende dar un importante paso hacia la noción de ciudadano europeo y de responsabilidad ciudadana. En esta misma línea, recursos como el del referéndum, son considerados como algo excepcional, ya que, dado el tamaño de la UE, no resulta aconsejable su uso.

---

<sup>191</sup> Weiler, H. J. (1996), «Democracia en la UE, tres propuestas osadas», Consultado en la página web del Diario El País.com: [http://elpais.com/diario/1996/12/18/opinion/850863607\\_850215.html](http://elpais.com/diario/1996/12/18/opinion/850863607_850215.html), Último acceso: octubre de 2019.

No obstante, hay autores que consideran que la regulación eficiente de la IC pasa por dotar a la ciudadanía de la posibilidad de defender sus iniciativas y contrastar sus propuestas con los representantes democráticamente elegidos en las urnas. Así sucede en los modelos de nuestro entorno con un funcionamiento más efectivo de las iniciativas populares, caso de Austria o Letonia. Se trata de un ejercicio democrático tan sano como necesario, que los partidos políticos deberían practicar contribuyendo a la oxigenación del circuito democrático y a la contención del alarmante alejamiento de ciudadanos e instituciones, máxime en el actual escenario sociopolítico de patente desencanto.

Siendo esto así, y para conocer de qué manera opera la ciudadanía cuando su participación es requerida, nos remontamos a un estudio sobre el tema de la participación política y que distinguía tres tipos o modelos de participación, según el grado de implicación del participante: “apáticos”, “espectadores” y “gladiadores” (*apathetics, spectators, gladiators*)<sup>192</sup>.

*Apáticos* son aquéllos que no se implican en la vida política ni social, que no participan en nada, que no se interesan por nada y que ni siquiera van a votar (suelen ser alrededor del 20% de la población).

*Espectadores* son aquéllos que tienen una implicación política y social mínima, que apenas se limitan a votar con cierta regularidad y a participar en alguna organización social. Son aproximadamente entre un 60% y un 70% de la población.

*Gladiadores* son aquéllos que son activos en la vida política y social, participando de manera diversa en actividades políticas y sociales. En este sentido, se distingue entre la participación política “convencional” y la participación política “no convencional”.

Considerando la participación política “convencional”, como aquella que se manifiesta a través de los cauces ordinarios y legales previstos en el sistema jurídico-democrático para la participación de los ciudadanos: contactar con las autoridades con respecto a algún problema

---

<sup>192</sup> Milbrath, Lester W. y Goel, M. (1977), *Political Participation: How and Why do People Get Involved in Politics*, Rand McNally, pp. 10 y ss.

público (*contact specialists*); participación en foros y debates públicos (*communicators*); afiliarse a un partido político y realizar actividades (*party and capaign workers*); pertenecer a organizaciones comunitarias e implicarse activamente en la defensa de reivindicaciones comunitarias e implicarse activamente en la defensa de reivindicaciones comunitarias o sociales (*community activists*).

El estudio evidenciaba que los participantes convencionales son aproximadamente entre un 15% y un 20% de la población.

En referencia a la participación política “no convencional” es aquella que se manifiesta fuera de los cauces ordinarios y legales previstos en el sistema jurídico - democrático para la participación de los ciudadanos y, con mucha frecuencia, en contra de esos mismos cauces, por considerarlos condicionados, discriminatorios, o, incluso, no democráticos. Se trata de aquella participación política que se expresa a través de las manifestaciones ilegales, las protestas violentas, o, incluso, actividades delictivas de mayor gravedad (*protestors*). Se trata de una forma de participación en la que incurre entre un 1% y un 5% de la población.

### **3.4.2. Mecanismos informales de participación.**

Acabamos de exponer y fundamentar los principales modelos y cauces formales, a través de los cuales, los ciudadanos se relacionan con sus representantes y de qué manera los ciudadanos participan activamente o no, en ellos.

De esta forma y atendiendo a lo anteriormente expuesto, podemos concluir que el ciudadano como miembro activo de un Estado además de ser titular de derechos políticos y observar sus leyes tiene reconocida y garantizada su participación en la vida pública, independientemente de que la ejerza o no.

La UE pretende involucrar a la ciudadanía en sus proyectos, en sus valores, en su historia como parte integrante que es, a través de herramientas y programas que faciliten el desarrollo de ideas y actividades que hagan más próximas las actividades de la Unión y que permitan una mayor cohesión y confianza entre los ciudadanos y sus representantes.

La idea de participación es positiva no sólo para el buen gobierno, en especial para el democrático, que se caracteriza por la participación, la transparencia, la rendición de cuentas, el imperio de la ley, la eficacia, la equidad y en una tendencia hacia la óptima asignación gestión de recursos para responder a problemas reclamados colectivamente, sino que también hay que tener en cuenta que, a través de la participación, se fortalecen las relaciones con los ciudadanos. Los gobiernos no renuncian a su derecho y obligación de establecer políticas y tomar decisiones, sino que más bien, buscan ejecutarlas de manera innovadora, reforzando, a través de la información, la consulta y la participación activa de los ciudadanos, el proceso democrático<sup>193</sup>.

Partiendo de esta premisa básica, es evidente que para desarrollar prácticas de participación ciudadana, los gobiernos necesitan conocer la opinión de los ciudadanos para establecer un marco político-jurídico de manera que, a través del cual, se puedan desarrollar las prácticas de participación, ofreciendo mejores mecanismos, y generando los cauces pertinentes y específicos que los ciudadanos puedan utilizar para hacer efectiva su participación.

Como es natural, el ciudadano forma parte de diferentes esferas de relación con la vida pública, y por tanto sus vías de participación en la sociedad son muy variadas. Es necesario matizar que la búsqueda de participación ciudadana no es un fin en sí mismo, sino que ha de articularse y desarrollarse con la finalidad de lograr un producto normativo lo más adecuado posible a las necesidades de la sociedad. Para poder lograrlo es esencial recabar toda la información disponible, y no sólo la que pueda resultar cómoda y fácil de conseguir, así como tener la posibilidad de que las propuestas y proyectos sean publicitados y sometidos a análisis y crítica lo más general posible. Uno de los focos principales para el suministro tanto de datos sobre las necesidades y problemas sociales como de análisis y crítica sobre las propuestas normativas es, por supuesto, la ciudadanía, y qué duda cabe de que muy particularmente aquellas personas o colectivos más implicados o afectados por el proyecto de reforma. Pero éstos no son los únicos que pueden ayudar a la mejora del proyecto, por lo que no tiene sentido restringir la participación a estos colectivos, además, los modernos sistemas de

---

<sup>193</sup> Pinazo Hernández, J. (2009), “La influencia de la Participación Ciudadana en la Gestión Pública”, en Colomer, A. *Autogestión, Cooperación y Participación en las Ciencias Sociales*, Ugarit, pp. 99-107.

tratamiento de la información permiten una mejor gestión eficaz de los grandes flujos de información<sup>194</sup>.

A ello hay que sumar el compromiso de los poderes públicos para avanzar en la gobernanza y hacer más partícipes a los ciudadanos de la vida pública. Es en este contexto, donde el término *governance* o gobernanza se emplea sobre todo, para describir el modo en que las sociedades adoptan y ponen en práctica las decisiones colectivas relativas a la regulación de los problemas sociales<sup>195</sup>. Recordemos que, el concepto de gobernanza se gesta en torno a los problemas políticos de la década de los 60 y 70 que inicialmente vinieron a conceptualizarse y englobarse en la noción de gobernabilidad, cuya tesis central es que las expectativas sociales de los ciudadanos y sus demandas al Estado han aumentado considerablemente, mientras que la capacidad y los recursos de éste para satisfacerlas han disminuido lo que genera frustración y rechazo<sup>196</sup>.

La palabra *governance* ha experimentado, una evolución semántica interesante. Mientras que inicialmente se utilizaba como sinónimo de *governing* o proceso de gobierno mediante organizaciones especializadas el alcance del término se ha ampliado, siendo así que, la segunda acepción de *governance* va más allá; primero, desde la economía de los costes de transacción y, después, con carácter más general se detectaron formas de coordinación social diferentes de las jerárquicas y del mercado recurriéndose entonces a la *governance* para designar toda forma de coordinación de las acciones entendidas como formas primarias de construcción del orden social<sup>197</sup>.

Esta segunda acepción amplía el concepto de gobernanza hasta el punto de convertirla en una Teoría General de las dinámicas sociales. La gobernanza global puede traducirse así en una fuente de tensiones si se tiene en cuenta que, en ausencia de un sentido denso de identidad

---

<sup>194</sup> Arendt, H. (1998), *The Human Condition*. Chicago University Press, en Kreide, R. *La democracia reprimida: Problemas de legitimidad en la sociedad mundial*, Justus Liebig University Giessen, *Revista Internacional de Filosofía Política*, nº 9, en página web: [www.latorresdelucca.org](http://www.latorresdelucca.org), Última consulta: en febrero de 2020.

<sup>195</sup> Morata Tierra, F. (2004), *Gobernanza Multinivel en la UE*, Tirant Lo Blanch, pp. 23- 26.

<sup>196</sup> Closa Montero, C. (2004), “El libro Blanco sobre la Gobernanza”, en *Revista de Estudios Políticos* (Nueva Época), nº 119, p. 486.

<sup>197</sup> Mayntz, R. (1998), “Nuevos desafíos de la Teoría de la Governance” en *Instituciones y Desarrollo*, nº 7, pp. 35-51.

colectiva, las minorías difícilmente aceptarán las decisiones de las mayorías. La respuesta a la pregunta de “¿quién es el pueblo?” es vital para clarificar los términos de una democracia que se asienta en una identidad política débil.

Las instituciones y prácticas que integran la gobernanza transnacional suponen una ruptura con los cánones tradicionales que caracterizan a las entidades y procedimientos democráticos: una base popular definida por un sentimiento de “comunidad”; la participación ciudadana en el marco de una unidad democrática bien delimitada; y los mecanismos de responsabilidad – rendición de cuentas - y control sobre los actores políticos<sup>198</sup>. En definitiva, los procesos de poder globales y regionales trastornan la forma en que la democracia es entendida por la tradición democrática liberal desde el siglo XIX a partir de las ideas de “consentimiento” y “legitimidad», como ya hemos avanzado en el capítulo primero del presente trabajo. El debate doctrinal en torno a lo que se denomina “gobernanza global” se centra en buena parte en relación al problema de la legitimidad democrática de los nuevos procesos, organizaciones e instituciones que ejercen el poder en la política mundial. Pero no hay que olvidar que hay autores que postulan que la gobernanza puede ser definida como la forma de trazar las reglas y su aplicación en los procesos económicos, teniendo como consecuencia que desde ese momento, la gobernanza significó regulación eficiente<sup>199</sup>.

En cambio, científicos políticos de la talla de Ouchi<sup>200</sup>, Schmitter<sup>201</sup>, Powell<sup>202</sup> y Hollingworth<sup>203</sup>, ampliaron este concepto y añadieron la regulación de clanes, asociaciones y

---

<sup>198</sup> Hernández, E. (2010), “¿Es posible una democracia transnacional?” “ publicado el 27 de enero en Blog “Más Europa”, Premiado por la Comisión Europea como “mejor blog de actualidad europea”, Página web: <https://encarnahernandez.wordpress.com/>, Último acceso: julio de 2019.

<sup>199</sup> Williamson, O. (1979), “Transaction-Cost Economics: The Governance of Contractual Relations”, *Journal of Law and Economics*, 22, 233-261 en Kreide, R. *La democracia reprimida: Problemas de legitimidad en la sociedad mundial*, Justus Liebig University Giessen, *Revista Internacional de Filosofía Política*, nº 9, Consultado en página web: [www.latorresdelucca.org](http://www.latorresdelucca.org), Último acceso: febrero de 2020.

<sup>200</sup> Ouchi, W. G. (1998), *Markets, Bureaucracies, and Clans. Administrative Science*, Quarterly 25, pp. 129-141, en Kreide, R. "La democracia reprimida: Problemas de legitimidad en la sociedad mundial" en *Revista latinoamericana de filosofía política*, volume I, nº1 del 2012, Consultado en página web: [aprendeenlinea.udea.edu.co](http://aprendeenlinea.udea.edu.co) > revistas > versiones > article, Último acceso: febrero de 2020.

<sup>201</sup> Streeck, W., & Schmitter, P. (1985), *Private Interest Government. Beyond Market and State*, London: Höffe, O. *Demokratieim Zeitalter der Globalisierung*. München: C. H. Beck Verlag, en Kreide, R. "La democracia reprimida: Problemas de legitimidad en la sociedad mundial", Justus Liebig University Giessen, *Revista Internacional de Filosofía Política*, nº 9, Consultado en página web. [www.latorresdelucca.org](http://www.latorresdelucca.org), Último acceso: febrero de 2020.

<sup>202</sup> Powell, W. (1998), *Neither Market nor Hierarchy: Network Forms of Organization*. *Research in Organizational Behavior* 12, pp. 295-336, en Kreide, R. "La democracia reprimida: Problemas de legitimidad en



redes, reformulando en consecuencia el concepto de la Gobernanza, dando mayor protagonismo a la implicación de los actores privados en los procesos de tomas de decisiones con la finalidad de hacer posible la realización de los bienes comunes, siendo necesario para ello el empleo de medios no jerárquicos de dirección. Hoy en día, se recurre a la gobernanza sobre todo para indicar un nuevo estilo de gobierno distinto del modelo de control jerárquico-caracterizado por un mayor grado de cooperación y por la interacción entre el Estado y los actores no estatales en el seno de redes decisionales mixtas<sup>204</sup>.

En este sentido, la buena gobernanza aparece prevista de manera indirecta en el artículo 41 de la Carta Europea de Derechos Fundamentales de la UE, como derecho a una buena administración. Por consiguiente, no puede sustentarse que la gobernanza sea un concepto idílico o utópico sino más bien una realidad cada vez más tangible que fundamenta su existencia sobre una serie de principios que rigen las actuaciones tanto institucionales como con la participación conjunta de los EE.MM. fortaleciendo así, a nuestro parecer, las relaciones entre las instituciones públicas y la ciudadanía.

El enfoque de las teorías de la Gobernanza enfrenta el problema de que la política se convierte en una técnica social y la legitimidad democrática sea reducida a eficiencia, en cambio, el concepto de Gobernanza se centra más en las reglas y procesos que afectan al ámbito en el que se ejercen los poderes siendo cinco los principios que constituyen la base de una buena Gobernanza: apertura (transparencia), participación, responsabilidad, efectividad y coherencia. Deseablemente aplicables a todos y a cada uno de los niveles de gobierno: mundial, europeo, nacional, regional y local<sup>205</sup>.

---

la sociedad mundial”, Justus Liebig University Giessen, *Revista Internacional de Filosofía Política*, nº 9, Consultado en página web. [www.lastorresdelucca.org](http://www.lastorresdelucca.org), Último acceso: febrero de 2020.

<sup>203</sup> Hollingsworth, J. R., & Lindberg, L.(1991), *The Governance of the American Economy: The Role of Markets, Clans, Hierarchies, and Associate Behavior*, en Kreide, R. "La democracia reprimida: Problemas de legitimidad en la sociedad mundial”, Justus Liebig University Giessen, *Revista Internacional de Filosofía Política*, nº 9, Consultado en página web: [www.lastorresdelucca.org](http://www.lastorresdelucca.org), Último acceso: febrero de 2020.

<sup>204</sup> Hérítier, A. (1944), *Introduction*, en Adrienne Hérítier (Ed.). *Common Goods. Reinventing*, en Kreide, R. "La democracia reprimida: Problemas de legitimidad en la sociedad mundial”, Justus Liebig University Giessen, *Revista Internacional de Filosofía Política*, nº 9, Consultado en página web. [www.lastorresdelucca.org](http://www.lastorresdelucca.org). Último acceso: febrero de 2020.

<sup>205</sup> Molina Del Pozo, C.F.(2014), *Una vez más, en torno a la idea de la Gobernanza en la Unión Europea*, Consultado en página web: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/autor?codigo=112709>, Último acceso: octubre 2019.

En relación a la gobernanza multinivel europea, la gestión de la UE de nuestros días requiere renovar el proceso de gobernanza por lo que es importante complementar la política, de los políticos, con un ejercicio participativo a través de proyectos que hagan posible que los ciudadanos se interesen por las nuevas vertientes de hacer política y su confluencia.

Una *multilevel governance* europea implica la configuración de una gran política que vertebré, en distintas dimensiones, la capacidad de gobernar y de acercar el modelo europeo y en qué consiste la UE al ciudadano de a pie. La gobernabilidad es una actuación de «gran política» que aborda varios espacios y actores. En una buena gobernanza, sincronizan sus papeles gobiernos, instituciones, sociedad civil, entidades locales, etc., buscando una proyección política y económico-social que conlleve la combinación de un método representativo- participativo con la configuración de una estructura más abierta de conexión con los ciudadanos a través de una comunicación responsable. La comunicación es un recurso legitimador europeo de primer orden. La UE se encuentra inmersa en un tiempo complejo en el que debe afrontar retos decisivos para continuar avanzando y profundizando en su proceso de integración. De cómo la UE sea capaz de dar respuesta a estos desafíos dependerá el futuro de Europa<sup>206</sup>.

Las alusiones a la participación ciudadana, rendición de cuentas, atención al Estado del bienestar y protección de las libertades individuales se conforman, en definitiva, como un cuadro de críticas basadas en los ideales normativos de la democracia.

De esta manera, la rendición de cuentas y la transparencia, entendida como instrumento, complemento y suplemento y siempre que no desvíe la atención y la energía de otros enfoques superadores de los déficits democráticos de la UE igual o más importantes, son dos razones básicas que permiten la participación democrática. Por un lado porque permiten controlar al

---

<sup>206</sup> Del Río Villar, S. (2018), “Democracia Representativa y ciudadanos en el proceso de integración europea”, Pliegos de Yuste: *Revista de cultura y pensamiento europeos*, nº 118, (Ejemplar dedicado a: Del tratado de Roma al tratado de Maastricht y de los avances pendientes en el proceso de integración Europea), pp. 71-76. Consultado en página web: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6797158>, Último acceso: febrero de 2020.

Gobierno y la Administración y por otro porque permite la participación democrática, de una manera concreta y garantizada, en un sistema de gobernanza<sup>207</sup>.

En este punto, cabe recordar que en la actualidad, los ciudadanos exigimos que los gobiernos hagan algo más que proteger a las personas unas de otras. Si bien seguimos cuidando que el gobierno no abuse de sus poderes, hoy en día vemos al Estado como una institución capaz de impulsar la prosperidad, regular mercados y asegurar el bienestar económico de todos los ciudadanos<sup>208</sup>.

Es una realidad constatada que la UE se está construyendo económica, social y políticamente muy deprisa, enfrentándose a un cúmulo de desafíos y retos siendo uno de ellos, la afirmación de su identidad para afrontar la mundialización de los intercambios, como así podemos ver reflejado, por ejemplo, en el “Libro Blanco sobre la gobernanza europea” en el que la Comisión Europea hizo hincapié en la necesidad de mayor participación de los actores sociales en el gobierno de la UE<sup>209</sup>.

El Libro Blanco sobre la Gobernanza Europea (Comisión Europea 2001) constituye un punto de inflexión en la manera en la que la Comisión concibe los objetivos de sus relaciones con la sociedad civil. Hasta la publicación del Libro Blanco, la Comisión consideraba útiles las relaciones con grupos de interés para mejorar el proceso legislativo y, por lo tanto, legitimar la UE, no a través de la participación, sino mediante lo que se denominaba la legitimidad de salida (*output legitimacy*). Por el contrario, desde la publicación del Libro Blanco, la Comisión espera que sus relaciones con organizaciones de la sociedad civil tengan efectos positivos en términos de legitimidad de entrada (*input legitimacy*). La transformación de los grupos de interés en “organizaciones de la sociedad civil” constituye una evolución

---

<sup>207</sup> Cotino Hueso, L.(2006), "Transparencia y Derecho de Acceso a los documentos en la Constitución europea y en la realidad de su ejercicio", en P. Masala. *¿Qué perspectivas para el constitucionalismo social en Europa? (Buscando, e intentando encender luces en tiempos oscuros)*, en *Revista Jurídica de los Derechos Sociales*, Vol. 8, nº 2, Centro de Estudios Políticos y Constituciones, p.136.

<sup>208</sup> Przeworski, A. (2010), *Qué esperar de la democracia. Límites y posibilidades del autogobierno*, Siglo XXI, p. 18.

<sup>209</sup> El Libro Blanco sobre la Gobernanza de la UE: Comunicación de la Comisión, de 25 de julio de 2001, «La gobernanza europea - Un Libro Blanco» [COM (2001) 428 final - Diario Oficial C 287 de 12.10.2001]. Consultado en la página web de Eur-lex:

<http://eurlex.europa.eu/legalcontent/ES/TXT/?uri=URISERV%3A110109>

notable en el discurso de la Comisión después del Libro Blanco. Podemos considerar que hay un verdadero diálogo con la sociedad civil si el mismo está estructurado por normas que promuevan la transparencia, la equidad y el equilibrio en el acceso a las instituciones, que de algún modo contribuyan a nivelar las disparidades de recursos e influencia entre diferentes grupos<sup>210</sup>. En este sentido, tanto las iniciativas que han tratado de promover el “diálogo civil” entre la Comisión y la sociedad civil, como el establecimiento de principios mínimos para la consulta y el diálogo (Comisión Europea 2002) y la iniciativa sobre la transparencia (Comisión Europea 2007), son ejemplos del desarrollo de relaciones estructuradas entre la Comisión y los grupos de la sociedad civil.

Este conjunto de dispositivos se corresponde con las dimensiones de articulación y defensa de intereses y causas en el espacio público que hemos enfatizado como características de la sociedad civil, puesto que crea un marco para la defensa de intereses en público y la igualdad de oportunidades de acceso al marco institucional. Sin embargo, cabe preguntarse si estas relaciones estructuradas pueden servir para fomentar debates públicos que contribuyan a la democratización de la UE y a la participación del público en general.

La consolidación de un diálogo estructurado entre las organizaciones de la sociedad civil y las instituciones europeas responde a una lógica de intercambio de recursos entre ellas, mediante la cual las primeras obtienen acceso al proceso de definición de la agenda y la Comisión obtiene un apoyo técnico y político de parte de estas organizaciones.

Sin embargo, a lo largo del tiempo, y sobre todo a partir de la aprobación del Libro Blanco sobre la gobernanza, ambas partes han ido presentando estos intercambios como relaciones legítimas que contribuyen a una transformación del modelo democrático de la UE<sup>211</sup>.

En el proceso de consulta entre las instituciones europeas y las organizaciones, los miembros de éstas no participan directamente, sino que son representados por la organización.

---

<sup>210</sup> Bouza García, L. & Greenwood, J. (2012), «Introduction», in *Perspectives on European Politics and Society*, pp. 251-256.

<sup>211</sup> Smismans, S. (2004), *Law, Legitimacy, and European Governance: Functional Participation in Social Regulation*, Oxford University Press.

Considerar que el diálogo civil no equivale a una relación directa con los ciudadanos es importante, no sólo para poder analizar la relación entre democracia representativa, directa y participativa en el modelo democrático de la UE, sino que también tiene efectos prácticos a la hora de evaluar la contribución de las organizaciones de la sociedad civil a la construcción de movimientos paneuropeos. El diálogo civil tiene un potencial democratizador mediante la propagación de debates, en la medida en que las organizaciones consulten eficazmente a sus miembros y que sus posiciones se formen mediante el debate interno, lo cual sirve para extender el alcance de los debates sobre la UE.

No obstante, el reconocimiento del diálogo civil no se acompaña por la creación de ningún tipo de incentivo para mejorar la comunicación y la participación interna en el seno de las organizaciones de la sociedad civil europea.

La mayor innovación en el ámbito del diálogo civil podría ser la mención de la idea de representatividad de las organizaciones.

Destacamos como ejemplo que la Comisión Europea ha tratado de relegitimarse mediante un modelo de democracia fundamentada en una ética del discurso consistente en que todos puedan participar en la deliberación relativa a las decisiones que les afectan. Frente a la insuficiencia del espacio público europeo esta estrategia tiene un doble objetivo, por una parte permite consultar con distintos grupos sociales y sensibilidades y por otra parte se espera que esta relación contribuya a interesar a la opinión pública por los asuntos europeos<sup>212</sup>. Este modelo busca, pues, adaptar los dos aspectos básicos del tradicional sistema europeo de intermediación de intereses –esto es, la concertación previa y el pluralismo inducido – para tratar de obtener una mayor legitimidad a través de la redefinición de los mismos como organizaciones de la sociedad civil.

Para ello se analiza empíricamente la participación de organizaciones de la sociedad civil española y francesa en la elaboración del artículo 47 sobre la democracia participativa del

---

<sup>212</sup> Greenwood, J. (2011), *Interest Representation in the European Union*. 3rd ed. Houndmills: Palgrave Macmillan.

proyecto de Constitución europea durante la Convención (2002-2003) y su participación en el debate de ratificación a escala nacional.

Los resultados del referéndum español sobre la Constitución (77% a favor con una abstención superior al 50%) revelan que a diferencia de otros países de Europa occidental los asuntos europeos en España en 2004 seguían enmarcados en el «consenso permisivo». Aunque las encuestas señalaban que el conocimiento del tratado entre los españoles era superior al de la media europea, la mayoría de las organizaciones reconocen que las cuestiones europeas tuvieron una importancia secundaria frente a las consignas de los actores políticos nacionales.

Cuando se pregunta por las razones de este desinterés, las organizaciones comparten un enfoque típico de las elites políticas: son muy favorables a la integración política pero lamentan que los temas europeos sigan siendo un terreno para expertos debido a su aspecto técnico y alejado de las preocupaciones cotidianas de los ciudadanos. En dicho encuadre por lo tanto lo que explica el desinterés es la falta de información adecuada y comprensible sin cuestionar el tradicional enfoque que considera necesario un fuerte consenso político en torno al proyecto europeo para solucionar el déficit democrático (Comisión Europea 2005)<sup>213</sup>. Una explicación alternativa es que no es la información en sí la que es escasa o compleja, sino que la falta de interés público tiene que ver con la falta de marcos interpretativos politizados que sirvan de referencia a los ciudadanos a la hora de simplificar la política europea.

A pesar del rechazo del texto en Francia y en los Países Bajos en 2005 y del tiempo transcurrido, el proceso de elaboración y de ratificación de la Constitución Europea es un caso idóneo para analizar las relaciones entre el espacio público europeo y los nacionales por razones tanto teóricas como empíricas.

El análisis de la contribución de la sociedad civil al debate y la participación en la UE es especialmente relevante cuando se señala la creciente politización de las cuestiones relativas a

---

<sup>213</sup> Closa Montero, C. (2004), «The Formation of Domestic Preferences on the EU Constitution in Spain», *In Comparative European Politics 2*, pp. 320-338.

la UE a escala nacional y la contestación de la UE en los países del sur de Europa tradicionalmente considerados más favorables a una mayor integración<sup>214</sup>.

Sin embargo, la mayor parte de los estudios disponibles sobre el debate de ratificación en España se han concentrado en el estudio de la opinión pública o en las estrategias de los principales actores políticos obviando el estudio de los mecanismos mediante los que las organizaciones de la sociedad civil actúan como mediadores de la participación ciudadana. Así, mientras la sociedad civil francesa se opuso fuertemente al consenso favorable al tratado entre las elites políticas, las organizaciones españolas tendieron a compartir y reproducir dicho consenso<sup>215</sup>.

En cambio, otros autores han señalado que no siempre los referendos nacionales se deciden en función de la política nacional, sino que las actitudes hacia la UE y hacia el texto han influido en distintos resultados.

Algunos estudios cualitativos señalan la importancia de la movilización en dichos actores nacionales en la europeización de los marcos políticos de referencia en los referendos nacionales.

A diferencia de las organizaciones españolas, la mayor parte de las organizaciones francesas consideraron que el debate de ratificación, a pesar de las evidentes consideraciones de política nacional, sí que se centró en la UE, aunque no tanto en el texto. Según este punto de vista los ciudadanos utilizaron el referéndum sobre la Constitución para expresar inquietudes sobre diversos temas europeos como la ampliación, los valores y las políticas económicas organizaciones francesas estiman que la movilización de la sociedad civil contribuyó a este resultado y consideran normal posicionarse en un debate político de esta importancia.

---

<sup>214</sup> Verney, S. (2011), «Euroscepticism in Southern Europe: A Diachronic Perspective», *South European Society and Politics*, nº 16, pp. 1-29.

<sup>215</sup> Font, J. (2001), *Ciudadanos y decisiones públicas*, ed. Ariel.

En este sentido, las organizaciones de la sociedad civil influyeron en el establecimiento de los marcos del debate, tal y como reflejan las entrevistas y los documentos analizados entre las organizaciones francesas para imponer los términos del debate.

Aunque no todas las organizaciones francesas se posicionaron en torno al sí o el no, todas contribuyeron a la politización del debate a través, por ejemplo, de la influencia en otras organizaciones, de contribuir a construir argumentarios y mediante campañas para ampliar el debate al conjunto de la UE –y su modelo económico o de gobernanza por ejemplo– más allá de la propia constitución.

Las diferentes actitudes hacia la política de las organizaciones de cada país constituyen una diferencia fundamental para entender la toma de posición<sup>216</sup>.

En ambos países se ha considerado que dichos referendos fueron una estrategia de los gobiernos para obtener apoyo gracias a un asunto europeo generalmente considerado consensual. Aunque también hay que tener en consideración que la debilidad de la sociedad civil organizada también se manifiesta en una posible dificultad para articular la participación de los ciudadanos en la política nacional, hay que tener en cuenta que los referendos brindan una oportunidad relativamente favorable para una movilización alternativa a la de las elites políticas.

La primera hipótesis es que la existencia de una estructura de oportunidad política favorable a la movilización a nivel nacional tal y como la que constituyen los referendos en combinación con la relativa escasez de recursos en el ámbito europeo –tales como oficinas en Bruselas, especialización en asuntos específicos, pertenencia a redes y la confianza del personal comunitario- habría favorecido que las organizaciones nacionales se concentrasen en influir en el debate nacional.

---

<sup>216</sup> Dufour, P. (2010), «The Mobilization Against the 2005 Treaty Establishing a Constitution for Europe: A French Mobilization for Another Europe», *Social Movement Studies*, nº 9, pp. 425-441.



La segunda hipótesis es que las organizaciones nacionales estuvieron más activas en los debates nacionales de ratificación puesto que les ofrecen oportunidades más importantes a un coste de movilización relativamente menor<sup>217</sup>.

La tercera hipótesis es que las organizaciones que contribuyeron al debate sobre la democracia participativa en la Convención eran favorables a la Constitución Europea y por lo tanto menos propensas implicarse en el debate nacional porque estaban satisfechas con el resultado de la Convención. Por consiguiente, la cuarta hipótesis es que las organizaciones más activas en las campañas nacionales estuvieron menos presentes en la Convención y fueron más escépticas acerca de la democracia participativa en la UE.

La Constitución europea incluía un artículo sobre la democracia participativa (artículo 47, actual artículo 11 TUE), que se explica como la respuesta de la Convención al mandato de la declaración de Laeken de acercar la UE a los ciudadanos: «La cuestión de la forma de aumentar la legitimidad democrática y la transparencia de las instituciones es un elemento esencial de la Declaración de Laeken. Desde el inicio de trabajos de la Convención, quedó claro que los ciudadanos tenían grandes expectativas en cuanto a la transparencia en el proceso legislativo de la Unión, y que querían que la Unión estuviera más cercana a los ciudadanos, en parte a través del diálogo entre las instituciones y los ciudadanos sobre las actividades de la Unión, a través de asociaciones y la sociedad civil”.

El artículo 47 del Tratado no sólo institucionaliza el papel de la sociedad civil organizada a través del reconocimiento del derecho a ser consultada por la Comisión, sino que asocia dicho reconocimiento con la noción de democracia participativa. Además introduce la IC, como ya hemos estudiado en el epígrafe anterior.

La principal conclusión es que las oportunidades de participación para las organizaciones nacionales a nivel de la UE no se traducen necesariamente en un mayor impacto de los debates europeos entre los grupos a los que representan estas organizaciones. De esta conclusión se infieren consecuencias importantes para el funcionamiento de los mecanismos

---

<sup>217</sup> Seidendorf, S.( 2010), «Contesting Europe: The Constitutive Impact of Discursive Dynamics on National Referendum Campaigns» in *European Political Science Review*, 2(03), pp. 423-450.

de democracia participativa en la UE y más en general sobre el funcionamiento de la esfera pública europea que se pretende fomentar a través de la relación con la sociedad civil. En primer lugar, queda claro que las organizaciones nacionales pueden desempeñar un papel importante en la representación de los ciudadanos ante la UE a pesar de la relativa debilidad de la sociedad civil en el sur de Europa<sup>218</sup>.

Es por lo tanto necesario entender por qué organizaciones que tienen capacidad de articular marcos de referencia que los ciudadanos utilizan para interpretar la UE deciden no participar en sus procesos de decisión. Uno de los motivos que se ha señalado tradicionalmente es el conflicto entre numerosos valores del sector asociativo y el modelo de construcción<sup>219</sup>.

Si bien las organizaciones nacionales pueden aportar puntos de vista distintos a los que articulan las organizaciones presentes en Bruselas y su presencia contribuye a una representación de intereses en la UE más pluralista, su participación no garantiza que también vayan a movilizar a los ciudadanos.

En este sentido, conviene saber que la participación ciudadana se encauza principalmente a través de tres vías de participación, con diferentes grados y niveles de implicación de la sociedad civil, entendida como aquella en la que muchas tareas se asumen por ciudadanos comprometidos social y políticamente y por organizaciones no gubernamentales que no realizan funciones estatales públicas, ni trabajan con ánimo de lucro, distinguiéndose así tanto de las instituciones públicas como de las empresas, y que constituyó durante los primeros tres decenios de la posguerra un importante elemento democratizador de la UE<sup>220</sup>. En este contexto, las tres vías de participación pueden ser clasificadas en: Ofrecer información,

---

<sup>218</sup> Eriksen, E.O. (2007), «Conceptualising European public spheres. General, segmented and strong publics», In J. E. Fossum & P. Schlesinger, eds. *The European Union and the Public Sphere. A communicative space in the making?*, Routledge.

<sup>219</sup> Ruzza, C. (2004), *Europe and Civil Society: Movement Coalitions and European Governance*, Manchester: Manchester University Press.

<sup>220</sup> Przeworski, A. (2010), *Qué esperar de la democracia. Límites y posibilidades del autogobierno*, Siglo XXI, pp. 197- 201.

consultar las propuestas y coproducir acciones y políticas siendo sus principales características, las que se detallan a continuación<sup>221</sup>:

**El compromiso político:** Cualquier persona que viva en sociedad tiene el derecho y el deber de interactuar en la política de su país. La manera más habitual de hacerlo es ejerciendo el derecho a voto en las elecciones, pero existen otras maneras de participar en la vida política, tales como contactar con sus eurodiputados o con los representantes en el Comité de las Regiones de la UE, participar en la Iniciativa Ciudadana Europea (IC), asistir a sesiones en el Congreso de los Diputados o a plenos del ayuntamiento de la ciudad, etc.

**Compromiso cívico ciudadano:** Como miembro de una comunidad, un ciudadano puede manifestarse utilizando diversos cauces, tales como: plantear cuestiones de su interés a través de los servicios de consejo e información o visitando la página Tu voz en Europa, así como haciendo uso del “*European Citizens Initiative*”.

En la actualidad, la mayor parte de instituciones públicas nacionales, regionales y locales disponen de buzones de sugerencias, reclamaciones y consultas mediante las que cualquier ciudadano puede comunicarse directamente con ellas.

- **Asociacionismo:** Agruparse con otros individuos que persiguen objetivos comunes tales como asociaciones, ONG u otras organizaciones. El asociacionismo permite compartir ideas y experiencias con otros individuos con similares inquietudes. Las Asociaciones vecinales, culturales, políticas, sindicales, cívicas, etc. participan de manera activa en la sociedad con diversos métodos de intervención: asistencial, reivindicativa, consultiva, política, etc. Asociarse conlleva, tener una voz consensuada ante organismos e instituciones públicas.

Un ejemplo de asociacionismo integrador es el Foro por Orcasitas, cuyo Pacto Ciudadano ha sido reconocido por la ONU como Buena Práctica.

---

<sup>221</sup> Manual de la OCDE sobre información, consulta y participación en la elaboración de políticas públicas, “Participación Ciudadana”, consultado en página web: <http://www.oecd.org/centrodemexico/publicaciones/37873406.pdf>, Último acceso: septiembre de 2019.

- Voluntariado: La implicación del individuo en la vida asociativa puede desarrollarse de diferentes maneras, que van desde la aportación económica como socio al trabajo de voluntariado, siendo esta última una de las vías de participación ciudadana más altruista ya que el individuo dedica parte de su tiempo en trabajar para la comunidad, por ejemplo acompañando a personas dependientes, captando fondos para proyectos de ayuda al desarrollo o aportando su capacitación técnica en proyectos que lo requieran<sup>222</sup>.

Sin duda, las redes sociales han supuesto una revolución en materia de participación ciudadana ya que son un canal de participación y comunicación directo, de hecho, la mayoría de los comisarios, Direcciones Generales, agencias y oficinas de empleo de la Comisión Europea tienen presencia en redes sociales. Esto significa que existe la posibilidad de conexión directa con ellos a través de estos métodos, bien para expresar opiniones o bien para estar al corriente de cuanto ocurre a tiempo real.

Las nuevas tecnologías han impulsado nuevas formas de participación ciudadana *on line*. Encontramos un claro ejemplo en el portal: <http://actuable.es/>, en el que cualquier individuo o grupo puede crear una petición para que sea firmada por otros ciudadanos. Su interés reside en que los mensajes se difunden de una manera más rápida y eficaz, al estar interrelacionadas todas las redes sociales.

En este contexto, la participación ciudadana en los asuntos públicos ha ido creciendo hasta el punto de que los poderes tradicionales se han visto obligados a compartir, o por lo menos justificar, las decisiones sobre el futuro de la sociedad. Las administraciones buscan el consenso de la ciudadanía para llevar a buen puerto sus políticas. Para ello, tradicionalmente, las organizaciones e instituciones recurrían a los medios de comunicación como catalizadores de la opinión pública en la sociedad y con la manifiesta voluntad de incrementar su visibilidad. Con la irrupción de las nuevas posibilidades que ofrecen Internet, la *Web 2.0* y, especialmente, las redes sociales, se produce un nuevo escenario.

---

<sup>222</sup> Rodríguez, M. (2008), *Modelos de participación ciudadana como solución a las crisis institucionales motivadas por una oposición social*, Universidad del País Vasco/EHU, Consultado en página web: <https://core.ac.uk> > download > pdf, Último acceso: octubre de 2019.

En el que se ha de procurar el máximo nivel de participación directa de la población afectada. Resulta curioso que recientemente en la gestión de la cooperación para el desarrollo la UE haya “descubierto” esta perspectiva participativa, por medio del enfoque integrado marco lógico comunitario, elaborado por Helmut Eggers<sup>223</sup>.

A partir de constatar el gran porcentaje de fracasos en proyectos financiados – un 60%-, en los últimos cincuenta años, en gran medida debidos a las contradicciones entre corrientes predominantes de la planeación de proyectos cooperantes y la realidad marginal sobre la que deberían actuar, se impuso este enfoque.

Los problemas deben ser considerados según quién los sufra y se subraya el error de desconocer la importancia de la activa y creativa participación de beneficiarios y gestores, que afectará decisivamente a los resultados.

Sin lugar a dudas tal reflexión evidencia la necesidad de un método planificador en los estudios sobre posibilidades de realización, conocimiento de variables del entorno, etc, y la necesidad de un mecanismo de evaluación permanente-diferente de la evaluación externa, una vez finalizado el proyecto- que facilite una adaptabilidad y flexibilidad revisora, que integre los imponderables durante la ejecución de cualquier proyecto<sup>224</sup>.

La aparición de Internet está provocando cambios sustanciales en la forma en que los ciudadanos se relacionan (o pueden y quieren relacionarse) con sus gobiernos, ya que permite una interacción directa y una comunicación bidireccional entre gobernantes y gobernados. Las nuevas herramientas de la *Web 2.0* y su evolución abren la posibilidad para que los ciudadanos realicen una labor mucho más activa en la vida política y social, exigiendo transparencia en la acción de gobierno y participación en la toma de decisiones en los asuntos que les atañen. Los poderes públicos tienen el deber y la responsabilidad de establecer cauces

---

<sup>223</sup> Citado en Cascante, R. (1992), “The integrated Approach to project cycle management” en *Project Appraisal*. Beech Tree Publishing, Guilford, vol. 7, nº 1, pp.3-10.

<sup>224</sup> Colomer Viadel, A. (2002), “Cooperación y Desarrollo”, en Colomer Viadel, A. *Autogestión, democracia y cooperación para el desarrollo*, Acción Cultural Cristiana, p.46.

de comunicación y conversación permanentes y facilitar una mayor implicación de la ciudadanía en la gestión pública<sup>225</sup>.

En ese sentido, las redes sociales han abierto de forma exponencial un gran abanico de posibilidades para el diálogo con los ciudadanos.

La actual crisis económica ha situado a la UE, por enésima vez, ante un momento decisivo de su historia. Ahora, más que nunca, es preciso profundizar en la transmisión de los valores europeístas: colaboración y cooperación entre los distintos pueblos de Europa; alentando la unidad y la construcción de un proyecto común; al mismo tiempo que se conserva la diversidad y, sobre todo, garantizando que las tomas de decisiones se realicen de acuerdo con los intereses de los ciudadanos europeos.

La pertenencia a la UE supone una nueva dimensión para la ciudadanía, pues formamos parte de una comunidad más amplia que nos vincula a instancias democráticas supranacionales y es necesario que los valores para esta convivencia democrática europea sean reconocidos, comprendidos y apoyados por los ciudadanos de los diversos países miembros.

Aunque las instituciones comunitarias han facilitado grandes cantidades de información, a través de los medios, el ciudadano medio europeo sigue sin comprender la complejidad institucional de la UE y su política. Esta situación contribuye al verdadero problema: la falta de identidad con la realidad europea. La UE es percibida como una entidad abstracta, con beneficios y perjuicios difusos. Ese déficit de sentimiento europeo produce el desencanto y la desafección de los ciudadanos hacia las instituciones y dirigentes de la UE.

La comunicación de los Estados con sus ciudadanos ha estado dirigida tradicionalmente hacia los medios de comunicación, de una manera unidireccional y centralizada. Ahora

---

<sup>225</sup> Baamonde Silva, X.(2011), *Las redes sociales como herramientas de Relaciones Públicas de las instituciones europeas*, Correspondencias & análisis, nº 1.

compete ir más allá, para convertirse en una información adaptada en función de los intereses de cada uno, con cierto grado de personalización y abierta al diálogo.

El ciudadano ha dejado de ser el sujeto paciente de las políticas públicas. A través de Internet y de la *web* social, es el individuo quien puede tomar el poder, organizarse y transmitir sus reivindicaciones. Asimismo, los gobiernos pueden cumplir con su deber de transparencia, estableciendo canales abiertos de información, colaboración, participación y servicio. El objetivo es establecer canales de comunicación directa con los ciudadanos, para que estos puedan recibir personalmente la información y puedan expresar su opinión o solicitar una respuesta. Esto se revertirá en una mayor implicación de los ciudadanos, la adhesión de estos a un programa o a la elaboración de políticas públicas.

La búsqueda de una dinámica social creativa e innovadora, que afronte con éxito los retos inmediatos, conlleva el desarrollo de nuevas herramientas y parámetros necesarios para evaluar la actividad de unas instituciones públicas cada vez más exigentes y competitivas en la utilización eficiente de sus recursos.

Desde esta perspectiva, el concepto de “gobierno abierto” hace referencia, en esencia, a una evolución del sistema democrático de convivencia y valores basada en el establecimiento de mecanismos para la transparencia de los gobiernos, así como de espacios permanentes de colaboración y participación de los ciudadanos más allá del ejercicio de derecho de sufragio cada cuatro años. Hablamos, pues, de saltar desde nuestro viejo modelo de democracia representativa a un modelo de democracia “conversacional” y abierta, aprovechando las posibilidades que proporcionan las nuevas tecnologías a los ciudadanos de participar en los procesos de toma de decisiones de los gobiernos. Un “gobierno abierto” es aquel que entabla una constante conversación con los ciudadanos, a fin de oír lo que ellos dicen y solicitan; que toma decisiones basadas en sus necesidades y preferencias; que facilita la colaboración de los ciudadanos y funcionarios en el desarrollo de los servicios que presta y que comunica todo lo que decide y hace de forma abierta y transparente<sup>226</sup>.

---

<sup>226</sup> Calderón Avellaneda, C. y Lorenzo Berpolyotti, S. (2011), *Open Government. Gobierno abierto*, Algón Editores.

Es preciso, por tanto, impulsar una participación más activa de la sociedad en el desarrollo de las políticas públicas y, sobre todo, en la implementación de las mismas. Hay que favorecer principios que permitan una sociedad más abierta, más participativa y más responsable de sus decisiones; eficaz en sus propuestas y actuaciones; y coherente en sus políticas y acciones. Las bases de toda rendición de cuentas están en el desarrollo de una serie de principios básicos: *a)* la conducta ética y su traducción en un compartimiento regulado por determinados códigos; *b)* unos sistemas de información que suministren datos entendibles, asequibles y transparentes, que permitan a los ciudadanos identificar los beneficios sociales que produce la actuación política; y *c)* como condición básica, la voluntad política de llevar a cabo el desarrollo de estos principios que permitan liderar un cambio en la gestión pública y en la elaboración de las políticas públicas para favorecer las innovaciones<sup>227</sup>.

Cuestión importante en toda rendición de cuentas es el papel que juega la sociedad civil. Es deseable conseguir que se implique en este proceso. Para ello es necesario facilitar el camino elaborando una información asequible y entendible; comprometiéndola con el proceso de difusión de la misma a través de su tejido asociativo y que permita un diálogo permanente con los ciudadanos.

Cada vez son más los autores que hablan de “gobernanza”, aludiendo a un conjunto de mecanismos, procesos, instituciones e incluso valores compartidos mediante los cuales ciudadanos y grupos sociales articulan sus intereses, median sus diferencias y, finalmente, hacen posible el ejercicio de sus derechos y obligaciones legales.

La gobernanza, por ende, es un prerrequisito del buen gobierno, una condición necesaria aunque no suficiente. En esencia, el concepto de “gobernanza” tiene un campo semántico mayor que el de “Gobierno”: incluye al Estado y a las administraciones públicas, pero también al sector privado con finalidad lucrativa (las empresas, las fuerzas del mercado) y al sector privado sin finalidades lucrativas (el llamado “tercer sector”, la sociedad civil). La gobernanza implica, por tanto, la interacción entre las instituciones propias del Gobierno (a

---

<sup>227</sup> Nonel, R. (2002), *Transparencia y buen gobierno. La rendición de cuentas en una sociedad avanzada*, Barcelona, Icaria Editorial.



menudo, muy formalizadas y normativizadas) y las instituciones no formales propias de los otros dos sectores altamente informales<sup>228</sup>.

Bajo el término “buen Gobierno” se agrupan aquellos principios, actitudes, conductas y actuaciones de los distintos Gobiernos y organizaciones públicas que permiten implicar más a los ciudadanos en el devenir de la sociedad. La calidad de las intervenciones públicas depende, por tanto, de la calidad de las instituciones democráticas y del buen gobierno de las mismas a través de los principios de transparencia, participación y rendición de cuentas (*accountability*). Esta supone el requerimiento a una organización, tanto pública como privada, para explicar a la sociedad sus acciones y aceptar consecuentemente la responsabilidad de las mismas. Se trata de favorecer una mayor responsabilidad entre todas las partes, mediante la mejora de los mecanismos de consulta y de diálogo para reforzar la legitimidad de las políticas públicas. Los instrumentos principales son la provisión de información sobre las políticas y las acciones de las diferentes instituciones y organizaciones; y la creación y el estímulo de oportunidades para la consulta y la participación activa de los ciudadanos en la formación y en la elaboración de las políticas públicas.

En una democracia sana hay que esperar que el buen Gobierno requiera una relación constructiva entre el Estado, el gobierno y las organizaciones públicas y privadas; que se establezcan sistemas de rendición de cuentas en estas diferentes esferas para entender y valorar mejor sus relaciones. En definitiva, perseguir una sociedad más transparente y predispuesta a la rendición de cuentas de sus acciones y actuaciones, permite estimular una participación más activa de sus ciudadanos, de su tejido asociativo y, a la vez, tenderá los puentes necesarios para que las instituciones y organizaciones se acerquen a la ciudadanía.

La rendición de cuentas involucra, por tanto, el derecho a recibir información y la obligación correspondiente de divulgar todos los datos necesarios. Pero también implica el derecho a recibir una explicación y el deber correspondiente de justificar el ejercicio del poder. La comunicación y los vínculos entre gobernantes y gobernados permite identificar percepciones y prioridades de los gobernados y los temas de relevancia social. La

---

<sup>228</sup> Grasa, R. (2005), “Instituciones para una cooperación al desarrollo de calidad”, *Revista Cidob d’Afers Internacionals*, nº 72, pp. 85-95.

comunicación ayuda a crear las bases de una cultura de la transparencia y del diálogo que disminuya el riesgo de corrupción; contar con información para tomar decisiones informadas y consensuadas; o definir los mecanismos de transparencia para la información<sup>229</sup>.

La potencialidad de las redes sociales (para mejorar la sociedad, hacerla más inclusiva, participativa, democrática y justa) es enorme y no puede desaprovecharse. Las administraciones y los representantes políticos deben perder el miedo y usar estas tecnologías no sólo para mejorar la información y la comunicación con los ciudadanos, sino especialmente para crear nuevos canales de deliberación y participación. Por otra parte, es necesario que el acceso y el uso de las nuevas tecnologías se conviertan en derechos de toda persona y que los gobiernos, especialmente en los Estados descentralizados, apliquen el principio de solidaridad para garantizar este derecho como un servicio público universal, accesible, de calidad y económico<sup>230</sup>.

El análisis de los espacios *web* de las principales instituciones de la UE puede aportarnos una visión actualizada de la utilización por parte de estos organismos de las herramientas que proporciona la *Web 2.0* y las redes sociales para comunicarse y conversar con los eurociudadanos.

Las instituciones elegidas fueron el Consejo Europeo, que determina la dirección y las prioridades políticas generales de la UE; el PE, que representa a los ciudadanos de la UE y es elegido directamente por ellos; el Consejo de la UE, que representa a cada uno de los EE.MM; la Comisión Europea, que defiende los intereses de la Unión en su conjunto; el Tribunal de Justicia, que vela por el cumplimiento de la legislación europea; el Tribunal de Cuentas, que controla la financiación de las actividades de la Unión; el Comité Económico y Social Europeo, que representa a la sociedad civil, la patronal y los asalariados; el Comité de las Regiones, que representa a las autoridades regionales y locales; el Banco Europeo de Inversiones, que financia proyectos de inversión de la UE y ayuda a las pequeñas empresas a

---

<sup>229</sup>Schedler, A. (2004), “¿Qué es la rendición de cuentas?”, Consultado en página web: <http://www.programaanticorruptcion.gob.mx/rend>, Último acceso: diciembre de 2020.

<sup>230</sup>Durán Ruíz, F. J. (2009), “Retos y oportunidades de la administración y el gobierno electrónicos: Derecho a las TIC y alfabetización digital”, Zona Próxima, *Revista del Instituto de Estudios en Educación de la Universidad del Norte*, n° 10, pp. 104-125.

través del Fondo Europeo de Inversiones; el Banco Central Europeo, responsable de la política monetaria europea; el Defensor del Pueblo Europeo, que investiga las denuncias relativas a una mala gestión por parte de las instituciones y los organismos de la UE.

Además de los espacios en Internet de estos organismos, se analizó “Europa: portal de la Unión Europea”.

Los primeros datos del estudio muestran que las entidades y organismos de la UE ya utilizan con asiduidad las prestaciones que ofrece la *Web 2.0*. Por ejemplo, el 70% cuenta con un mapa del sitio y el 90% de un buscador interno para facilitar la navegación de los internautas. Más consolidados están, si cabe, los servicios destinados a los medios de comunicación: el 95% tienen un espacio específico para periodistas y el 100% disponen de notas de prensa y de fotografías o vídeos para descargar.

Hay que destacar que cerca de la mitad de las instituciones analizadas (el 40%) disponen de un canal de televisión propio, mientras que el *newsletter* es un instrumento que cada vez se utiliza menos (35%) dado que la sindicación de contenidos (ofertada por un 85%) ofrece un servicio similar al permitir la subscripción a los nuevos contenidos de estas webs. Menos utilizados son otros dos recursos: el *podcast* (20%) y los *blogs* (35%), que tuvieron un momento de auge pero están siendo sustituidos por perfiles en las distintas redes sociales.

Estos datos indican que las instituciones europeas tienen en los medios de comunicación un público prioritario, al que intentan ofrecer las mayores facilidades para que difunda entre la ciudadanía la información generada por los principales organismos y grupos políticos de la UE. En referencia a la utilización de las redes sociales como un instrumento para dialogar directamente con los ciudadanos, los resultados indican que *Twitter* es la red social más extendida, con un 60% de las *webs* analizadas. Sin embargo, los datos de *tweets* (poco más de 13.200) y seguidores (apenas 35.500) demuestran que las instituciones europeas están todavía en una fase inicial en el uso de lugar de encuentro y comunicación con los ciudadanos. En segundo lugar, aparece *YouTube*, ya que el 55% de estas entidades dispone de un canal propio en este espacio de intercambio de vídeos. En tercer lugar aparece *Facebook*, el cual es utilizado por la mitad de las instituciones y tiene un gran potencial de crecimiento: los 25.600

“amigos” que suman entre todas las *webs* es insignificante para un territorio que cuenta con más de 500 millones de habitantes.

Por último, *Flickr*, centrada en el intercambio de imágenes o fotografías, llega al 30%. Estos datos indican que las instituciones europeas han empezado a utilizar las redes sociales pero de forma tímida e indecisa. Crear un perfil en una red social es un trámite que dura minutos pero crear una comunidad y mantenerla es un proceso mucho más lento y costoso.

Aprender a relacionarse con su comunidad requiere de una apuesta mucho más decidida. Las instituciones con mayor presencia en las redes sociales son el PE, el Consejo Europeo, el Consejo de la UE y la Comisión Europea. El PE es el único que tiene perfil en las cuatro redes analizadas y en alguna más, como *Myspace*. Los organismos jurídicos, económicos y consultores (Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, Tribunal de Cuentas Europeo, Banco Central Europeo, Banco Europeo de Inversiones, Comité Económico y Social Europeo y Comité de Regiones) no tienen presencia en estos medios sociales, con excepción del Banco Central Europeo, el cual tiene una cuenta en *Twitter* y un canal en *YouTube*. Especialmente significativo es el caso del Defensor del Pueblo Europeo, que sólo dispone de un canal en *YouTube*, pero no de perfiles en *Facebook* o *Twitter*. Por el contrario, casi todos los grupos políticos participan en las cuatro redes sociales analizadas, e incluso, algunos disponen de un canal de televisión *online* propio. Sin embargo, las cifras de amigos y seguidores son muy bajas e indican una utilización reciente de estos medios y un escaso conocimiento y/o interés por parte de la ciudadanía europea.

Una atención especial merece “Europa: el portal de la Unión Europea”, en el que existe un apartado específico para fomentar la participación de los ciudadanos (“¡Participe!”), que incluye un subapartado para conectar con la UE a través de las redes sociales. Allí se encuentran las diversas oficinas, agencias e instituciones de la UE que han creado cuentas oficiales en redes sociales y plataformas de intercambio de contenidos. Además, acoge un enlace que permite mantenerse al día de las intervenciones en *Twitter* de eurodiputados, grupos políticos y comisarios a través de “*Europatweets*”. También existe la posibilidad de utilizar los servicios de RSS y *podcasts* para seguir la actualidad y estar informado con las últimas noticias generadas desde el seno de la UE.

El proceso de globalización, Internet, la *web 2.0* y las redes sociales son elementos que han producido numerosas transformaciones en las relaciones de los organismos con los ciudadanos. La comunicación institucional debe superar un modelo de comunicación unidireccional y lineal.

Ya no es suficiente con tener presencia en Internet: es preciso participar en la vida de la red. Los organismos del siglo XXI deben estar conectados, deben ser organismos en la red.

Para consolidar este tipo de comunicación relacional es básico una apuesta decidida por el “gobierno abierto”, que podemos definir como el conjunto de prácticas por las que los gobiernos democráticos se relacionan con los ciudadanos, aplicando los principios de conversación permanente (*feedback*: escuchar y responder) para conocer sus opiniones y reaccionar ante las mismas, mejorándose así la prestación de servicios y la gestión del bien público. La transparencia es una necesidad, una obligación, no una alternativa. Para alcanzar este objetivo es preciso una interacción entre gobernantes y gobernados.

El proceso de construcción europea requiere el compromiso activo de todos los ciudadanos, pero especialmente de las generaciones que van a dirigir el futuro. Los jóvenes han dado muestra de un notable desinterés hacia las instituciones europeas que es preciso corregir, si se pretende una UE cohesionada económica, política y socialmente. Dado que estamos ante una “generación digital”, habituada a utilizar todo tipo de tecnología y a un tipo de relación en la que las conversaciones se establecen en un plano de igualdad, las instituciones europeas deben adaptarse a este lenguaje y utilizar los instrumentos pertinentes.

Los espacios en la Internet de los principales organismos y partidos políticos de la UE utilizan gran parte de las herramientas que pone a su disposición la *Web 2.0*. Sin embargo, todavía están prioritariamente orientadas a satisfacer las necesidades de información de los medios de comunicación, que son concebidos como el intermediario natural para hacer llegar los mensajes a la opinión pública. Así, el 95% dispone de un espacio específico para periodistas y todas ofrecen notas de prensa, imágenes o vídeos para descargar. Sin embargo, ha llegado el momento de dar un paso más e iniciar una conversación directa con la ciudadanía de los distintos países.

Las redes sociales permiten una plasmación efectiva del modelo “simétrico bidireccional”, ya que se han convertido en un escenario donde se puede lograr una comunicación fluida y una relación directa (*face to face*) entre los organismos comunitarios y los nuevos ciudadanos europeos. Son un espacio idóneo de conversación y debate que puede contribuir al proceso de identidad europea. Para ello, las instituciones de la UE deben escuchar, tener empatía, contestar, crear contenidos interesantes, valorar las aportaciones de los individuos, ser coherentes, adaptarse a los cambios y, sobre todo, hablar “horizontalmente”. Lo que los jóvenes y los ciudadanos exigen es más transparencia, más honestidad, participación, proximidad y autenticidad.

*Twitter* es la red social más utilizada por las instituciones europeas, puesto que el 60% de estas entidades disponen de un perfil en esta red de *microblogging*. A continuación, aparecen *YouTube* (55%), *Facebook* (50%) y *Flickr* (30%). Lo importante no es lograr tener *followers* o “seguidores”, sino escuchar y conversar con los ciudadanos. Cuando una institución decide utilizar una de estas herramientas y crearse un perfil en las distintas redes sociales existentes, debe ser consciente de las obligaciones que tiene con la ciudadanía a través de la misma y que con ello adquiere una serie de compromisos que no debe traicionar.

Las redes sociales permiten una transformación revolucionaria del espacio político tradicional, antes ordenado y jerarquizado. El nuevo modelo de sociedad brinda protagonismo al individuo. El ciudadano debe ser el centro de la nueva sociedad hiperconectada. Las redes sociales son una posibilidad de cercanía, de proximidad, de contacto directo. Suponen una gran oportunidad en el proceso de construcción de la ciudadanía europea, que será una ciudadanía más participativa (activa), más conectada y en constante conversación. Las instituciones europeas deben participar de una forma más decidida en las redes sociales y dialogar “de igual a igual” con este nuevo ciudadano crítico, capaz de pensar, de decidir y de asumir responsabilidades para la construcción conjunta de la UE.

- Compromiso cívico empresarial: La responsabilidad social empresarial es uno de los compromisos más necesarios de los empresarios para con su entorno: la transparencia en la gestión, el uso responsable de los recursos de la empresa, las normas de calidad

medioambiental, la creación de fundaciones y obras sociales y la conciencia de impacto en la comunidad son vías esenciales de participación en la sociedad.

El compromiso de los trabajadores en este aspecto es básico para garantizar la implantación de dichas estrategias.

Podríamos decir que los nuevos instrumentos de participación se dirigen a crear las condiciones institucionales necesarias para que la ciudadanía pueda informarse, discutir y participar en un proceso de toma de decisiones, dando los tiempos y las secuencias necesarias para que un amplio abanico de población, con perfiles y habilidades distintas, pueda participar sobre el diseño de las políticas públicas. A su vez esta nueva visión de la participación que recorre Europa plantea una acción pública distinta que tiene en cuenta un escenario complejo, la multiplicación de relaciones entre las Administraciones y los agentes sociales y económicos, la interdependencia de los problemas, la pluralidad irreductible de la ciudadanía, la emergencia de un espacio público, así como la necesaria articulación de la Administración en su largo proceso de modernización con la ciudadanía desde un punto de vista implicativo y deliberativo, no tan sólo como usuaria, sino también como ciudadanía activa.

Todo ello sin olvidar, que existe una dimensión individual de los derechos fundamentales pero la dimensión social y económica de la igualdad y la libertad se enfrentan a la consecuencia natural y axiológica- por encima de prácticas comerciales económicas contradictorias- es la exigencia de una cooperación internacional y la actividad por antonomasia de esta cooperación, es la basada en la cooperación al desarrollo.

Desarrollo implica la movilización de potencialidades productivas de un espacio socioeconómico, que tiene consecuencias transformadoras pero que tiene consecuencias también medio-ambientales, educativas, culturales, etc. Ello tiene, a su vez, consecuencias en la productividad y el crecimiento económico<sup>231</sup>.

---

<sup>231</sup> Colomer Viadel, A. (2002), "*Autogestión, democracia y cooperación para el desarrollo*". Ed. Acción Cultural Cristiana, pp.44-50.

Tal y como acabamos de exponer, existen diferentes esferas de relación con la vida pública, y por ende, las vías de participación en la sociedad son muy variadas, en base a ello, concretamos a continuación los principales modelos de participación ciudadana basados en experiencias reales<sup>232</sup>:

- Participación ciudadana nominal, entendiendo este concepto como aquel en el que se desarrollan herramientas y procesos encaminados a recabar las demandas del ciudadano sin que ello implique que éstos formen parte en el proceso de la toma de decisiones de la política pública para la que haya solicitado su atención.

De este modo, la participación no vincula al dirigente político que, unido a los técnicos, serían los que cuentan con el poder decisorio final y la gerencia del programa público correspondiente.

Un ejemplo de este tipo de mecanismos son las consultas que se realizan en las redes sociales de un municipio o barrio para el diseño de planteamientos estratégicos. Se puede observar en esta exposición cómo los distintos actores que integran la ciudadanía interactúan y participan del consenso político, pero siempre de manera conjunta.

- La participación ciudadana relacional. Entronca con las tendencias actuales del *new public management*, en el que la participación ciudadana se enfoca como incentivo eficaz para la optimización de recursos públicos, por lo que se diseñan herramientas destinadas a tal efecto. De ahí los mecanismos de coparticipación entre las instituciones y las asociaciones ciudadanas.
- Participación ciudadana real: Este tipo de participación comprende todos los mecanismos en los que los ciudadanos no sólo forman parte del proceso de las políticas públicas, sino que son ellos quienes tienen el poder de decisión. Aunque

---

<sup>232</sup> Rodríguez, M. (2008), *Modelos de participación ciudadana como solución a las crisis institucionales motivadas por una oposición social*, Universidad del País Vasco/EHU, Consultado en página web: <https://core.ac.uk> > download > pdf. Último acceso: octubre de 2019.



siguen siendo los dirigentes políticos y los técnicos representantes los ejecutores del proyecto, conceden la entrada a la ciudadanía en el núcleo de decisiones.

En las dos últimas décadas, se han desarrollado principalmente en los países democráticos distintos instrumentos de participación ciudadana, entre los que destacamos las *Plannungszellen* (células de planificación) en Alemania para decidir aspectos como la ubicación de una central de reciclaje de residuos, hasta los Núcleos de Intervención Participativa (NIP) para, de forma consultiva, analizar la construcción de una nueva red de carreteras y que ampliamos a continuación<sup>233</sup>.

En cuanto a los procesos más conocidos y ensayados de participación, citamos como ejemplo:

- Núcleos de Intervención Participativa (NIP)

Los NIP forman parte de un modelo sociológico experimental de participación ciudadana originado por un catedrático alemán que después de crear su propio equipo mediante la sociedad CitCon, representada en España por Harms, están aplicando este sistema en diferentes países del mundo frente a aquellos proyectos en los que se sospecha pudiera haber una oposición.

Se trata de un modelo cuyo método de trabajo consiste en reunir en unas jornadas a un grupo de ciudadanos seleccionados entre la población en un ámbito geográfico concreto, como puede ser un barrio, una comunidad, una provincia etc., con la finalidad de que los mensajes se canalicen en todas las direcciones y se creen las condiciones necesarias para que se desarrolle un debate real abierto y donde todas las opiniones se vean reflejadas.

En esta línea, encontramos también el ejemplo diseñado por Fishkin en la Universidad de Austin (Texas) y que responde al nombre de:

---

<sup>233</sup> Pont Vidal, J. (2004), "La ciudadanía se moviliza", Flor del Viento, en Rodríguez, M. *Modelos de participación ciudadana como solución a las crisis institucionales motivadas por una oposición social*, Universidad del País Vasco/EHU.

- Deliberative Opinion Poll (DOP):

Es un innovador instrumento de participación ciudadana que trata de animar la deliberación entre los ciudadanos, fomentando la concepción de la igualdad entre todos ellos. Durante varios días se realiza una muestra nacional y se sujeta a un proceso de discusión sobre temas concretos.

Durante el proceso, los participantes deliberan intensamente en pequeños grupos. Se permite hacerlo en televisión y ver cómo han cambiado los parámetros desde el comienzo al final de la grabación televisiva. Permiten el debate público de los ciudadanos. El objetivo de este instrumento es dar información suficiente para que los ciudadanos discutan sobre las cuestiones que se traten y poder, posteriormente, elegir entre las diversas opciones políticas con amplios conocimientos sobre el tema. De ahí que se retransmitan en televisión; debido al interés de «informar a los ciudadanos».

Son originarias de EE. UU y Reino Unido (1994) y son empleadas a escala nacional principalmente.

En ellas se selecciona aleatoriamente una muestra nacional de unas 300 personas, que durante unos pocos días se reúnen y se implican en un proceso de discusión acerca de temas de relevancia política. Durante el proceso, los participantes discuten en pequeños grupos y tienen la posibilidad de escuchar y preguntar a expertos en el tema y a representantes políticos. Habitualmente es retransmitido por la TV nacional, lo que permite que la ciudadanía pueda seguir las deliberaciones de los participantes.

Antes de empezar y después del proceso los participantes rellenan una encuesta. Con ello se puede ver si el proceso ha hecho modificar las opiniones originales. El resultado final de la encuesta se entrega y distribuye a las administraciones de los diferentes niveles territoriales.

El objetivo final es permitir que un microcosmos del país realice recomendaciones después de implicarse en un proceso deliberativo<sup>234</sup>.

Mostramos, por ejemplo, el caso de Austin, 1996 (Texas, EE.UU). Llamado Convención Nacional (NIC), se centró sobre tres aspectos: 1) política internacional de EE.UU, política económica y el papel jugado por la familia estadounidense. Fueron seleccionadas 600 personas, aunque el 25% (141) rechazaron tomar parte del proceso. Los participantes (459) fueron entrevistados sobre los tres temas y se les dio material relacionado con ellos con antelación al encuentro del NIC durante un fin de semana. Durante el proceso se discutió en pequeños grupos los tres temas y tuvieron la oportunidad de preguntar a representantes de los dos partidos mayoritarios (demócratas y republicanos). El NIC fue retransmitido por la CBS, cadena de TV nacional. Al final del proceso el 19% de los participantes habían cambiado sus respuestas previas.

Por otro lado, los *Citizen Jury Process* tienen un funcionamiento similar a un jurado tradicional; se consulta a los ciudadanos para debatir sobre la política exterior norteamericana, aunque los más conocidos sean los modelos de participación en la elaboración del presupuesto participativo aplicado en la Ciudad de Porto Alegre, en Brasil, como veremos más adelante o la Red de Solidaridad Social en Cochabamba.

- Citizens Juries (Consejos Ciudadanos)

Son nuevos instrumentos de participación ciudadana basados en organizar un pequeño grupo de ciudadanos para debatir sobre un tema durante unos días.

La principal novedad se centra en que los jurados ciudadanos están inspirados en los jurados propios de los tribunales de justicia. Se diferencian en que no están integrados en el sistema de justicia, en que las discusiones son conducidas por un mediador neutral y en que únicamente se logra llegar a una serie de recomendaciones sobre las cuestiones que han sido sometidas a debate.

---

<sup>234</sup> Fishkin, J.S (1996), *Democracia y deliberación*, Ariel.

Se iniciaron en Alemania y EE.UU en los años setenta. Su extensión, no obstante, se realiza a mediados de los años noventa, por ejemplo, en el Reino Unido, España, Australia. En el Reino Unido se iniciaron en 1996 y hasta ahora cerca de 100 jurados ciudadanos fueron implementados.

La dinámica utilizada es la elección de una pequeña muestra de participantes seleccionados aleatoriamente (15-30). Ellos asisten a una sesión plenaria donde los expertos, interesados en la temática a debatir y grupos de intereses muestran sus puntos de vista. Los participantes pueden entrar a discutir y deliberar en pequeños grupos.

Una vez se han explorado los temas y las alternativas los participantes realizan recomendaciones. Los temas discutidos suelen ser temas de alta relevancia política y persiguen mejorar y legitimar el proceso tradicional de toma de decisiones.

Los temas tratados son muy amplios incluyendo temas territoriales, urbanos, medioambientales, de salud o agricultura. Además, puede tener como objetivo una dimensión local, regional o estatal.

En España los jurados ciudadanos han sido principalmente implementados por autoridades locales en el País Vasco y Cataluña. En la mayoría de los casos han tratado temas urbanísticos y no cuestiones políticamente controvertidas, aunque en el ejemplo que adjuntamos vemos como se pueden abordar cuestiones controvertidas política y socialmente. El grado de rechazo a participar en ellos es relativamente bajo en las experiencias españolas, entre un 1% y un 10%, lo cual presume una alta receptividad a los mismos. En los jurados ciudadanos de Berlín, por ejemplo, el grado de rechazo para participar alcanzó el 80%.

En cambio, podemos poner como ejemplo el Primer Jurado Ciudadano creado en el año 2008 en la Región de Poitou-Charentes, en Francia, a partir de las experiencias en Alemania (Berlín y Baviera) y en España (Cataluña y País Vasco).

En el caso concreto de la Región de Poitou-Charentes, la llegada a la Presidencia de Madame Ségolène Royal supuso una profunda renovación en las prácticas políticas y

convertir en un verdadero laboratorio, para ensayar la democracia participativa en esta Región, a partir de su elección el año 2004.

En un esquema de las iniciativas puestas en marcha, destacamos los Foros participativos que vinculan a los agentes y a los ciudadanos en la elaboración de las políticas puestas en marcha por la Región en todos los dominios de su competencia (el Plan Climat), contra el calentamiento climático, el desarrollo de ecoindustrias, la política del agua, cultura, discapacidad, deporte, instalación de jóvenes agricultores, salud y trabajo, formación, etc.

Conviene destacar que este laboratorio de democracia participativa y movilización de la sociedad civil y sus grupos fueron un primer ensayo de estas prácticas que van a cristalizar en los años sucesivos en experiencias ya más estructuradas. Siendo una de ellas el Presupuesto Participativo de los Liceos, que se inicia en enero de 2005 y tiene la peculiaridad de centrarse en estos establecimientos de enseñanza cuando las experiencias anteriores de tales presupuestos eran de ámbito municipal.

En cada Liceo el personal docente y administrativo, los padres de alumnos y una representación de los propios alumnos, son convocados para debatir proyectos que juzguen prioritarios para “mejor vivir y trabajar en el Liceo”.

Existen cuatro fases en este proceso. En la primera se exponen los recursos disponibles para este presupuesto y que hay que repartir de acuerdo a las necesidades prioritarias, entre todos los Liceos. A continuación, los participantes reflexionan en grupos de doce personas sobre los proyectos que les parecen pueden mejorar la vida del Liceo. Estos talleres designan un portavoz que después presenta las propuestas elaboradas y sus motivaciones ante la Asamblea plenaria.

En la segunda fase los servicios técnicos de la Región, durante unas semanas, evalúa la factibilidad técnica de todos los proyectos y cifran su coste.

En la tercera, se celebra una segunda reunión en la que la Región informa a las Asambleas de su evaluación técnica de los presupuestos participativos y del coste de cada proyecto. Los participantes debaten conociendo esta información sobre las propuestas formuladas en la

primera reunión y al final se realiza una votación sobre los diferentes proyectos, para jerarquizarlos prioritariamente.

Finalmente, la cuarta fase supone que el Consejo Regional, de acuerdo con esta clasificación de prioridades, vota el financiamiento de los proyectos que encabezan cada propuesta hasta el límite del presupuesto establecido.

La práctica de esos proyectos participativos de los liceos ha sido una fuente de inspiración para numerosas realizaciones culturales, y 1015 proyectos han sido financiados en cuatro años sobre mejoras de los locales, vida en el liceo, etc.

También en el año 2007 la Región puso en marcha junto con Cataluña y la Toscana, con el apoyo de la Comisión Europea, pusieron en marcha el proyecto “Ideal-EU, Asamblea participativa electrónica europea. Y en el año 2008, estas tres mismas regiones ponen en marcha la Red Europea para la Democracia Participativa. La Red Europea pretende ser un lugar de intercambios entre las diferentes partes de este movimiento que renueva las prácticas políticas y la acción pública. Promoviendo una cultura de la evaluación indisociable de toda democracia realmente participativa y anima a la construcción de un saber común poniendo los trabajos de investigación a disposición de todos. Siendo su finalidad última la de convertirse en una Fundación de utilidad pública.

Con respecto al Primer Jurado Ciudadano en 2008, compuesto por habitantes de Poitou-Charentes, elegidos por sorteo aleatorio, para evaluar políticas públicas regionales.

El procedimiento de trabajo del Jurado consiste, primero, en recibir información sobre los problemas propuestos y comentar en común los documentos remitidos sobre los mismos, oír a algunos expertos y actores regionales, representantes electos regionales de la mayoría y de la oposición con el objetivo de evaluar políticas públicas regionales. En este caso, 25 habitantes elegidos por sorteo aleatorio, representativos de la diversidad territorial, generacional, profesional y social de la población, de trayectorias y puntos de vista variados, se centraron en la lucha de la Región contra el cambio climático y las emisiones de gas. El trabajo se realiza en pequeñas mesas, para que todos puedan expresarse, y en sesiones plenarias para compartir

las recomendaciones y propuestas, de manera que el informe motivado final sea elaborado desde la plena autonomía e independencia<sup>235</sup>.

El jurado ciudadano habitualmente se implementa teniendo como referencia una escala local. Su objetivo, en este sentido, no es simplemente comunicar una deliberación de acuerdo a la implicación de actores ciudadanos, aunque no tiene naturaleza vinculante. Más bien persigue priorizar una actuación pública. Por eso con los jurados ciudadanos es más sensible el grado de efectividad existente entre la priorización surgida del proceso y su aplicación ejecutiva<sup>236</sup>.

Así, por poner algún ejemplo, la Agencia Alimentaria británica (Food Standard Agency) realizó un jurado ciudadano con el objetivo de considerar si los productos transgénicos podían ser comprados libremente en el país. Durante tres días los ciudadanos seleccionados aleatoriamente pudieron escuchar a diferentes grupos de intereses, a favor y en contra, además de expertos. Al final del proceso la mayoría decidió que se pudieran comprar productos transgénicos, aunque una importante minoría (6 de 15) estaba en desacuerdo. El dictamen del jurado ciudadano acompañó su decisión con medidas a realizar como una continua información a la ciudadanía sobre investigaciones ulteriores de los productos transgénicos y un efectivo etiquetado de los productos que incorporaran elementos transgénicos que identificara fácilmente a los mismos.

- Consensos Conferences

De origen danés (1987), posteriormente se han organizado conferencias de consenso en el Reino Unido, Holanda, Finlandia o EE.UU.

Se trata de un foro deliberativo donde un reducido grupo de ciudadanos y políticos relevantes en un proyecto elaboran una serie de informes, sobre cuestiones científicas y

---

<sup>235</sup> Colomer Viadel, A. (2009), “ La democracia participative en la Región de Poitou-Charentes (Francia)”, en Colomer Viadel, A. *Autogestión, Cooperación y Participación en las Ciencias Sociales*, Ugarit, pp. 135-143.

<sup>236</sup> Font, J.; Montero, J.R. y Torcal, M. (2006), *Ciudadanos, asociaciones y participación en España*, Centro de Investigaciones sociológicas, pp. 133-156.

tecnológicas con una relevancia política y social destacable. El primero se hizo en Dinamarca en 1987 sobre ciencia y tecnología, construyendo foros de consenso. Se eligió un grupo representativo de la demografía del país, concretamente a quince voluntarios que respondieron a los anuncios en prensa, y los participantes discutieron durante el curso de dos semanas, (aunque, por ejemplo, en las Conferencias en EE.UU los participantes fueron seleccionados aleatoriamente). Los participantes se encuentran tres veces a lo largo del proceso en tres fines de semana.

Durante los dos primeros los participantes discuten aspectos generales relacionados a los temas de la Conferencia y establecen preguntas que serán respondidas y vueltas a discutir en el tercer y último encuentro, que es ya un foro público. En este foro público los participantes tienen la oportunidad de escuchar y preguntar a expertos, académicos y representantes de grupos de intereses. Después de un proceso de deliberación, los participantes, llevados por un moderador, son empujados a alcanzar un consenso. El informe resultante es ampliamente publicitado en los medios de comunicación, a la vez que se entrega al Parlamento.

A modo de ejemplo, destacar la Conferencia de consenso llevada a cabo en Noruega en 1996 sobre la modificación genética de los alimentos. Una vez puesto los objetivos perseguidos (discutir sobre la alteración genética de los alimentos), se pone un anuncio en el periódico. De las 400 personas que se ponen en contacto son elegidas 16, siguiendo unos criterios previamente fijados. A continuación, se realiza un seminario durante dos fines de semana con las 16 personas, donde se preparan cuestiones para los expertos y es guiado por un facilitador. A continuación, se seleccionan 60 expertos, de los cuales se eligen 15 siguiendo criterios previamente fijados. Los expertos finalmente seleccionados se preparan de acuerdo también a las preguntas elaboradas por los participantes. La conferencia tiene lugar finalmente durante 4 días. En el primero de ellos cada experto tiene 20 minutos para hablar. El segundo día se dedica a seguir discutiendo con nuevas preguntas de los participantes o la audiencia. Durante el tercer y cuarto día los participantes trabajan en su informe, presentándolo finalmente a la Conferencia. Los resultados son ampliamente publicitados por la TV y los periódicos.



- Presupuestos Participativos

Durante los años noventa se extiende por Brasil, donde cerca de 150 municipios realizan la gestión local mediante los Presupuestos Participativos en el 2003. A finales de los noventa traspasa las fronteras brasileñas hacia países latinoamericanos (sobre todo Ecuador y Perú, pero también Colombia o Argentina). Finalmente, a partir del 2000 se empieza a implementar en algunos municipios en Europa (sobre todo España, Italia, Francia y Alemania).

El objetivo que se persigue es implicar a la ciudadanía en un proceso de toma de decisiones vinculado a la gestión de la Administración. No se hace selección previa, sino que se invita al conjunto de la población a participar en las Asambleas de forma voluntaria. Normalmente se hacen tres fases a lo largo de aproximadamente 6-8 meses. La primera fase se dirige a presentar el proceso, rendir cuentas de las decisiones adoptadas en el año anterior y fijar las reglas internas participativamente; la segunda fase se dirige a recoger mediante deliberación en Asambleas públicas las propuestas ciudadanas; y la tercera fase se dirige a priorizar y tomar la decisión final para presentar una propuesta conjunta a la Administración.

Como los anteriores instrumentos la cuestión de la representatividad está a debate, aunque los objetivos del Presupuesto Participativo no persiguen tanto la representatividad como la deliberación, pero aun así es el instrumento con el que participan por ejemplo más mujeres y personas no asociadas. Por otro lado, la crítica general más importante se dirige a constatar la dificultad de articular el interés general y los intereses particulares, pudiéndose en algunos casos entender que se priman los intereses particulares. Sin embargo los Presupuestos Participativos en los diferentes municipios donde se implementan definen previamente unos criterios de justicia social que permiten vincular lo particular y lo general de acuerdo a un horizonte de justicia distributiva. Esto además aporta el mayor potencial del proceso al realizarse una regulación del espacio público que iguala las oportunidades de influir en la toma de decisiones política. El proceso, de cualquier forma, es complejo y requiere una importante implicación de la Administración

Citamos el ejemplo de Córdoba, en el que, en primer lugar, se realizan las Asambleas de distrito en las que el gobierno presenta las propuestas del año anterior e informa del proceso

del año en curso. Ahí se eligen vecinos llamados en Córdoba “agentes” (alrededor de 80 personas), que coordinaran las Asambleas posteriores, además de discutir el autorreglamento del proceso. Esta discusión tiene lugar en las Jornadas de capacitación, en las que el Ayuntamiento informa a los “agentes” del Presupuesto municipal en general, además de sus competencias, para luego discutir las reglas internas del proceso que regularan la actuación de los vecinos, las Asambleas y los criterios mediante los cuales se guiará la toma de decisiones. A continuación, se realizan las Mesas Temáticas con las que el Ayuntamiento informa a las asociaciones del presupuesto municipal que se va a debatir en las Asambleas. La segunda fase de los Presupuestos Participativos se inicia con la Mesa de distrito, en la que las asociaciones de un distrito más los “agentes” elegidos en ese distrito acuerdan el número de Asambleas de barrio a realizar. Una vez se determinan, su realización es coordinada por los “agentes”. La ciudadanía propone y al final prioriza una lista de propuestas. Al terminar las Asambleas se reúne de nuevo la Mesa de Distrito con el objetivo de aplicar los criterios previamente debatidos en las jornadas de capacitación sobre las propuestas de los distintos barrios. El resultado es una lista única de prioridades para el conjunto del distrito. La tercera fase empieza con otra Asamblea de distrito en la que los “agentes” y asociaciones presentan el trabajo de priorización. Se eligen además dos “representantes” que formarán parte de la Mesa de ciudad. Al acabar estas Asambleas el Ayuntamiento convoca las Mesas Temáticas para informar sobre la viabilidad de las propuestas (tanto técnica, como legal y financieramente). Se realizan otras jornadas de capacitación con el objeto de recordar el autorreglamento y los criterios de justicia distributiva decididos con anterioridad, para convocar la Mesa de Ciudad finalmente. En ella los “representantes” elegidos en las segundas Asambleas de distrito aplican los criterios al conjunto de las propuestas de la ciudad, obteniéndose como resultado una lista única de prioridades, la cual es entregada al equipo de gobierno poco después. En general en Córdoba se realizan aproximadamente 70 Asambleas anuales, participa cerca del 1% de la población y se discute sobre un 5% del presupuesto municipal.

Uno de los mayores problemas con los que se enfrentan las Administraciones públicas es su desarrollo en un escenario social en el que no pueden acudir a argumentos de autoridad tradicionales. Desde la sociología se abraza ya desde hace tiempo (desde Habermas a Giddens, pasando por Bruno Latour o Ulrich Beck) un cambio social de indudable carga práctica para las organizaciones públicas. Esto dibuja una Administración diferente, abierta,

transparente y en diálogo continuo con la sociedad. La importancia que adquiere la participación ciudadana para las administraciones cerciora esta inclinación, en una especie de nueva reconfiguración en la que la ciudadanía adopta un protagonismo más relevante. El futuro de la Administración puede que tenga necesariamente que incorporar todos los valores de eficiencia para sobrevivir, sin embargo, tendrá que hacerse acompañar de la participación, pues de otra manera los obstáculos al progreso y desarrollo de las organizaciones públicas va a ser elevado. No es ciertamente baladí que un informe de la OCDE (2001) ya apunte la necesidad de incorporar la participación como un coste necesario en la buena gestión pública. Si añadimos la necesidad que las instituciones públicas tienen para incrementar los niveles de legitimación con los que cuentan en la sociedad, se configura un contexto muy inclinado a incorporar la participación y explorar nuevos caminos de relación con la sociedad. Los límites a los que estará sujeto serán, como no puede ser de otra manera, muy variados. No obstante, habrá que considerar la propia historia de la participación que en Europa se ha labrado en torno a modelos eminentemente consultivos y que ahora tímidamente parecen inclinarse por procesos con una participación activa. La aparición de mecanismos de participación el último lustro vinculados a los procesos de toma de decisiones en distintos países europeos no son sólo coincidencias, nos hablan de una demanda pública.

La ciudadanía participa si entiende que la participación persigue fines claros, si es transparente, por eso si los procesos de participación no dibujan una clara ecuación de la influencia que van a tener en la formación pública de la voluntad política, difícilmente podrán tener continuidad. El declive de la participación, la desconfianza hacia las instituciones políticas y públicas, en este sentido no apunta hacia las instituciones democráticas, sino hacia su forma de operar. Esto significa, como decía el informe de la OCDE (2001), incorporar los costes de la participación como costes naturales de la eficiencia, porque en realidad no se trata sólo de participar, sino crear las tramas institucionales necesarias para que sea posible la participación, lo que siempre va a requerir costes de organización y recursos.

A lo largo de los últimos lustros el ámbito de lo local ha sido una referencia en la articulación democrática. En muchas cuestiones el municipio ha servido como ensayo de medidas democráticas tendentes a implicar a la ciudadanía en la vida pública y política, cuando no el escenario en el que se han concentrado los avances más innovadores.

Después de la progresiva modernización administrativa experimentada durante los años ochenta y noventa del siglo pasado en Europa, desde hace poco tiempo se impulsan nuevos Modelos de gestión pública que podríamos considerar de tercera generación, como el Modelo CAF impulsado por los Ministros de Administraciones Públicas de la UE. La característica distintiva de estos nuevos Modelos respecto a sus predecesores sería su firme apuesta por hacer confluír la participación de la ciudadanía con la eficiencia administrativa, incorporando la integralidad de la gestión y la relacionalidad con el entorno como variables centrales de los modelos de evaluación<sup>237</sup>. De alguna manera se sitúa la ciudadanía cada vez más como punto de referencia básico en la gestión pública, abriendo la usual interpretación del ciudadano como *cliente* a un compuesto híbrido en el que tiene cabida también una concepción política y social activa del ciudadano. Esto abre una serie de preguntas y cuestiones acerca de la participación ciudadana que ahora parecen rebasar los tradicionales límites de eficiencia con los que la nueva gestión pública solía enmarcar la gestión en las Administraciones, al tener que considerar otras formas de participación y de relación con la ciudadanía.

La evolución de los Modelos de gestión pública se inserta en un contexto en el que la permanente y constante desafección ciudadana hacia el sistema político ha pasado de ser una mera descripción de un proceso pasajero a constituirse como un problema que tanto la OCDE (2001) como el Consejo Europa (2001) introducen en sus Recomendaciones institucionales como un problema que necesita de nuevas soluciones. Esto perfila el problema de la participación ciudadana desde escenarios diferentes a los que fueron habituales en los años ochenta y noventa del siglo pasado, dotando a las cuestiones de la participación un papel central en la trama institucional de las Administraciones. En este sentido durante los últimos años se cerciora un auge significativo en la puesta en marcha de nuevos instrumentos de participación, impulsados tanto en el ámbito legislativo, como en el ámbito ejecutivo, con medidas encaminadas a revitalizar la implicación de la ciudadanía y fortalecer las propias instituciones. La preocupación por la participación de la ciudadanía se puede observar desde tres dimensiones distintas que vienen a confluír en la importancia de la participación en la gestión pública:

---

<sup>237</sup> Reichard, Ch. (2002), "The 'New Steering Model' and the citizen" en German Journal of Urban Studies, vol. 41.

1) *Política*: constatación de una baja confianza en el desempeño del trabajo institucional por parte de la ciudadanía, que no sobre las instituciones democráticas en sí mismas. Esto abre un espacio de reflexión encaminado a procurar los cambios necesarios para incrementar la legitimidad y el papel de liderazgo de las Administraciones en un escenario en el que la Administración ya no tiene el monopolio del interés general, por tanto, tiene que facilitar y coordinar el espacio público dando cabida a la sociedad y la ciudadanía.

2) *Administrativa*: la constatación del incremento de la complejidad de los problemas, la interdependencia tanto de las causas como de las soluciones, así como el problema de la articulación dentro de la Administración y entre Administraciones y con los agentes sociales y económicos, requiere para la Administración un punto de vista relacional que directamente la abre hacia una nueva *governance*. Los últimos Planes Estratégicos, así como los modelos de la nueva gestión pública de última generación (Modelo CAF, el Modelo de Ciudadanía del OCSP en España, el Modelo de la KGSt en Alemania) plantean una acción administrativa a partir de tales elementos reforzando tanto el contacto con la ciudadanía, como una forma de trabajo más horizontal y relacional. Al mismo tiempo los cambios sociales traen a colación una ciudadanía distinta a la que estaba acostumbrada la Administración, pues se caracteriza por ser heterogénea y plural, lo que va a exigir igualmente un cambio en las formas de comunicación y relación.

3) *Social*: progresivo incremento de la importancia que adquiere socialmente la autonomía individual, entre otras cosas a causa de la radical secularización experimentada y el auge que cobra para los individuos el poder decidir por uno mismo, manifiesto en las encuestas de opinión pública. Esto plantea un escenario en el que cobran sentido las relaciones contingentes que abrazan el problema de lo público desde la implicación de los ciudadanos en el espacio público y no desde la integración o el deber ser. De esta manera, y considerando la pérdida del monopolio del interés general por parte de las Administraciones, se abre un problema íntimamente vinculado al diseño de las políticas públicas en un horizonte de recursos limitados en el que cualquier normativa es susceptible de crítica: qué se prioriza, cómo y quién participa en la priorización, que enmarca la actuación pública en un horizonte de transparencia y participación.

Las tres dimensiones dibujan un escenario en el que la participación ciudadana se torna vertebral. Como ejemplo de ello podemos ver las reformas legislativas que desde hace cinco años se suceden en Europa (Reino Unido, Francia, Alemania, Holanda, España), casi todas ellas con unos objetivos similares: mejorar las relaciones entre el gobierno local y la ciudadanía, mediante:

a) Medidas encaminadas a fortalecer el rol ejecutivo y legislativo de los representantes locales en los Ayuntamientos. El objetivo es doble. En primer lugar se pretende alcanzar una mayor transparencia de la gestión identificando con más claridad las responsabilidades ejecutivas, en algunos casos facilitando la elección directa de los alcaldes; en segundo lugar, se quiere procurar un mayor contacto con la ciudadanía, liberando a concejales de roles ejecutivos con el fin de que puedan establecer un mayor contacto con el electorado y grupos sociales habitualmente marginados en las instituciones representativas, a la vez que se dota al Pleno Municipal de un efectivo carácter legislativo.

b) Medidas dirigidas a fomentar la participación ciudadana mediante nuevos y tradicionales instrumentos, como Planes integrales de barrio en Alemania y Reino Unido, la obligatoriedad de Consejos de Barrio en las ciudades de más de ochenta mil habitantes en Francia, el empleo de nuevos instrumentos de participación como los jurados ciudadanos, los paneles ciudadanos, las nuevas tecnologías, etc. En algunos países las estrategias son de carácter estatal, por tanto, infieren una acción generalizada en todas las Administraciones locales.

Desde las Administraciones locales, a parte de las estrategias estatales incluidas en las reformas legislativas anteriores, el nuevo escenario social y político ha supuesto en muchos casos la puesta en marcha de nuevos instrumentos de participación con la idea de superar los propios problemas que enfrentan los municipios. Si bien su diseño y aplicación ha sido en muchos casos específica de un determinado municipio, la extensión de las buenas prácticas, el *benchmarking*, ha hecho posible una progresiva extensión de mecanismos específicos, los cuales en la mayoría de los casos se han dirigido a ampliar el sujeto de la participación, habitualmente monopolizado por los grupos sociales corporativos, dando entrada a grupos sociales informales y poco representados por los canales formales, además de vincular tales

instrumentos a procesos de deliberación y, en algunos casos, también a procesos de toma de decisiones. De esta manera se ha pretendido extender la participación hacia grupos sociales tradicionalmente fuera de los canales formales de participación, además de vincular la participación a los diseños de las políticas públicas, buscando una mayor concertación e implicación de la pluralidad ciudadana. En este punto el nuevo escenario para la democracia se inscribe bajo una nueva relación entre participación y eficiencia, como señala en su informe del 2001 la OCDE. Desde aquí la participación no es ya observada como un coste en detrimento de la eficiencia administrativa, sino como un coste necesario para alcanzar la eficiencia.

Ante la crisis de participación y confianza en las instituciones políticas que los diagnósticos sociales muestran, las instituciones como el Consejo de Europa (CMCE, 2001), la OCDE (2001) o el PNUD (2002) abren nuevas puertas para entender dicha crisis como un proceso de cambio en el que la ciudadanía demanda nuevas formas de implicación política, lo que incentiva a las Administraciones a implementar nuevas formas de relación y participación. Estos cambios se tendrían que reflejar según el Informe del Comité de Ministros del Consejo de Europa (2001) en los siguientes puntos:

- 1) Nuevos instrumentos que vinculen la participación a procesos de toma de decisiones.
- 2) Instrumentos que implementen formas más flexibles de participación.
- 3) Instrumentos que incluyan a la ciudadanía no organizada.

En este sentido podemos dibujar la evolución de la participación ciudadana en el ámbito local siguiendo tres fases a lo largo de los últimos veinte años. Vamos a tomar como ejemplo la evolución en España, aunque en términos generales es compartida por los países de la UE.

En España la transición democrática se tradujo en la extensión de mecanismos de participación ciudadana consultivos y asociativos, mediante Consejos territoriales y sectoriales. En España se consolidarían en la década de los noventa en muchos municipios, mientras que en Europa fueron ya implementados en los años setenta.

En los primeros años de la década de los noventa en España se introducen mecanismos de cogestión mediante acuerdos con grupos asociativos locales para gestionar servicios. Por otro lado, se ponen en marcha Planes de barrio con la participación activa de la base asociativa en su diseño y ejecución. También se inicia a mediados de los años noventa procesos participativos en torno a las Agendas 21 y los Planes Estratégicos, que, si bien hacen un uso desigual de la participación, sí plantean una dimensión más implicativa de la ciudadanía en diagnósticos urbanos, a partir tanto de la ciudadanía organizada y como la no organizada.

Hacia finales de los noventa y principios del nuevo siglo emergen en España y en Europa nuevos instrumentos de participación de base individual y vinculados a procesos deliberativos. En España, como ya hemos señalado anteriormente, serán principalmente Jurados Ciudadanos en el País Vasco, Comunidad Valenciana y Cataluña y Presupuestos Participativos, sobre todo, en Andalucía. En el Reino Unido y Alemania se llevan a cabo Jurados Ciudadanos y Planes integrales de Barrio con un fuerte impacto de la participación ciudadana.

En definitiva, consideramos que la clave del alcance democrático tiene su fundamento en que en las democracias no sólo importa legitimar al gobierno, sino también lo que hace y lo que produce. En este sentido, lo fundamental es que los ciudadanos tengan los medios adecuados para participar en el proceso de toma de decisiones<sup>238</sup>.

En este contexto, la Comisión Europea identifica una serie de objetivos estratégicos para combatir la desidia generalizada de la ciudadanía, a la hora de participar activamente. Esta serie de objetivos, son los siguientes<sup>239</sup>:

- Un mayor grado de participación de la ciudadanía en la elaboración y aplicación de políticas de la UE y su apertura: la elaboración y adopción de políticas de la UE deben utilizar un procedimiento más transparente y sencillo de seguir y entender. La interacción entre organismos regionales, locales y sociedad civil es fundamental.

---

<sup>238</sup> Molina Molina, J., (2010), *Los Presupuestos Participativos*, Aranzadi, p. 86.

<sup>239</sup> Campos Jiménez, A. (2016), "Perspectiva europea de la participación ciudadana" en Aletheia, Cuadernos Críticos del Derecho, 2-2016, Consultado en página web: <http://www.liberlex.com>, Último acceso: agosto 2020.



Aunque la Comisión establece que esta misión es principalmente responsabilidad de los EE.MM, 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 UE: las distintas instituciones europeas así como los EE.MM deberán llevar a cabo una comunicación 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 UE si se quiere evitar la exclusión, deberá interactuar con las nuevas tecnologías.

A través de las tecnologías de la comunicación y de la información se puede conseguir un mayor sentimiento de pertenencia de la ciudadanía a Europa, permitiendo a responsables políticos que estén en contacto con la ciudadanía.

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 UE es aproximar el proyecto europeo y las instituciones europeas al ciudadano.

La importancia que adquieren los procesos participativos a finales de la década de los noventa viene respaldada por las reformas legislativas, que reflejan el creciente incremento del discurso participativo en el ámbito local. Su importancia se puede ver bien en el incremento del presupuesto de las Administraciones locales destinado a la participación ciudadana entre los Ayuntamientos españoles, que desde 1998 hasta el año 2001 aumenta cerca del 25%<sup>240</sup>.

---

<sup>240</sup> Subirats, J. (2001), «Nuevos mecanismos participativos y democracia: promesas y amenazas», en Font, J. (Coord), *Ciudadanos y decisiones públicas*, Ariel, pp. 33-42.

Se puede hablar así de una especie de “nuevo espíritu” de la participación que en mayor o en menor grado está provocando la puesta en marcha de novedosas iniciativas que tienen como objetivo consolidar la participación de la ciudadanía en el diseño de las soluciones administrativas. En España podemos hablar de los Jurados Ciudadanos en el País Vasco y Cataluña, de los Presupuestos Participativos en Andalucía o de innovadoras formas de participación en municipios como Alcobendas en Madrid, mediante la obligatoriedad de adjuntar a todos los proyectos municipales una Memoria participativa en la que se defina siempre el plan de participación de cada uno de los proyectos, sea urbanístico o de servicios. La cuestión que resaltamos es la importancia que se atribuye a la participación, superando en muchos casos los límites de los mecanismos tradicionales, fundamentalmente informativos y consultivos, hacia un nuevo escenario más implicativo y democrático. Otros ejemplos significativos son la 2000 Local Government Act impulsada por la Administración británica, a la Ley de democracia de proximidad promulgada por la Asamblea francesa en el año 2002, a la Ley de Medidas para la Modernización de los Gobiernos Locales en el 2003 en España.

A diferencia de los mecanismos de participación tradicionales, los nuevos mecanismos impulsados desde finales de los años noventa reúnen algunas características similares que nos van a permitir abordar la problemática de la acción pública desde un nuevo escenario, la cual progresivamente parece incorporarse como modelo de participación ciudadana en el ámbito local:

- 1) Son mecanismos orientados a un tipo de participación que no privilegian las asociaciones, es decir, por un lado están orientados a toda la ciudadanía organizada o no organizada y, por el otro, abordan los problemas de forma general y no a partir de los intereses corporativos de los distintos grupos. Todo ello presupone una acción pública abierta y transparente, en el que prima la argumentación y en algunos casos, como en los Presupuestos Participativos, criterios de justicia social.
- 2) Son mecanismos en los que se protege un espacio de diálogo y comunicación, con el necesario espacio y tiempo reservado a la información previa, la discusión y la toma de decisiones. Eso significa que hay una expresa regulación institucional para proteger

dichos espacios y permitir un diálogo amplio sobre los asuntos que afectan al conjunto de la ciudadanía.

- 3) Son mecanismos vinculados a un proceso de toma de decisiones, por tanto, dirigidos a priorizar políticas y no a tomar posiciones sobre políticas, más allá de que ninguno de ellos sea expresamente vinculante. En última instancia estos mecanismos descansan en la relación positiva que se establezca entre la participación y la influencia de los procesos en las políticas públicas.
- 4) Los mecanismos presuponen un proceso de toma de decisiones sobre asuntos que afectan al conjunto por igual, lo cual provoca la creación y distinción de un espacio en el que se parte de la discusión de un interés general y no de la negociación entre intereses particulares. Esto implica una distinción entre un espacio público no estatal y el espacio privado, convirtiéndose en cuestión a tratar aquél y no éste.

A continuación, señalamos una tipología de mecanismos de participación que en mayor o en menor grado son utilizados a día de hoy por las distintas Administraciones locales, distinguiendo mecanismos informativos, consultivos (tradicionales e innovadores) y de participación activa (deliberativos e implicativos).

En España, por poner un ejemplo, los instrumentos de participación más comunes, pueden dividirse en dos grandes grupos, por un lado los mecanismos informativos, tales como revistas, propaganda, documentos oficiales; Oficina de atención al ciudadano y el uso de web institucional.

Los mecanismos tradicionales más utilizados son las encuestas y los consejos consultivos.

En lo que a mecanismos consultivos se refiere, los más innovadores hacen referencia a la utilización de Internet, planificación urbana, referéndum y en los paneles ciudadanos.

Si se trata de mecanismos deliberativos, tal como acabamos de detallar, encontramos los Jurados ciudadanos, las Conferencias de consenso y las encuestas deliberativas.

Y en lo que a mecanismos consultivos de participación activa de base asociativa se refiere, encontramos los consejos consultivos y la co-gestión de servicios municipales y en los presupuestos participativos, tal y como se establece en la esfera de la Administración Local, por la Ley 7/85 de 2 de abril, modificada por Ley 57/2003 de 16 diciembre, de medidas para la modernización del Gobierno Local, y que en su artículo 18.1,b. dispone que son derechos y deberes de los vecinos participar en la gestión municipal de acuerdo con lo dispuesto en las leyes.

Por citar algún ejemplo de su aplicación, el Ayuntamiento de la ciudad de Valencia, aprobó el Reglamento de Transparencia y Participación ciudadana<sup>241</sup>.

En su Título III: Del Derecho de Participación se establece que todos los vecinos y las vecinas tienen derecho a intervenir en su propio nombre o a través de sus asociaciones en la gestión de los asuntos públicos de competencia municipal mediante su participación en los distintos órganos municipales.

Así, con respecto a la participación en los consejos de distrito, las asociaciones inscritas en el Registro Municipal de entidades y los ciudadanos y las ciudadanas, tienen derecho a asistir y a participar en las sesiones de los consejos de distrito. Las referidas asociaciones podrán ejercer el derecho a participar en los consejos de distrito cuando en el Orden del Día haya algún punto de su interés directo. A tal efecto se realizará la petición a la Presidencia de la Junta de Distrito a partir del momento en que se haga pública la convocatoria del Consejo y de su orden del día. Finalizada la sesión, se abrirá por la Presidencia el turno de ruegos y preguntas, que deberán ser formulados por los vecinos y las vecinas o representantes de sus asociaciones. Los ruegos o preguntas, se referirán a asuntos de competencia municipal relacionados con el distrito en el que se celebre la sesión, y se formularán por escrito, con una antelación mínima de cinco días a la celebración de la sesión del Consejo. Los ruegos y preguntas serán contestados por escrito en el plazo máximo de treinta días, sin perjuicio de que la Presidencia de la Junta opte por dar respuesta inmediata de palabra, en la misma sesión

---

<sup>241</sup> Reglamento de Transparencia y Participación ciudadana del Ayuntamiento de Valencia. Aprobado por acuerdo plenario de: 28-09-2012 y publicado en el BOP de: 26-10-12 Modificación aprobada por acuerdo plenario de 24-04-2015 Publicación en el BOP de:1-12-2015, Consultado en página web: [sede.valencia.es/sede/descarga/doc/DOCUMENT\\_1\\_ORD0145\\_C](http://sede.valencia.es/sede/descarga/doc/DOCUMENT_1_ORD0145_C), Último acceso: marzo de 2021.

en que se formula la pregunta o ruego. En las sesiones del Consejo de la Junta Municipal de Distrito, la presidencia podrá conceder la palabra a representantes de las asociaciones vecinales y entidades cívicas de la demarcación, que figuren inscritas en el Registro Municipal de Asociaciones Vecinales.

En los que se refiere a la participación en las Comisiones municipales, las asociaciones o entidades representativas de los ciudadanos y las ciudadanas, podrán ser convocadas a las sesiones de las Comisiones Informativas del Pleno, Comisión Especial de Cuentas, y Comisión Especial de Sugerencias y Reclamaciones, o a las Comisiones no permanentes previstas en el Reglamento Orgánico del Pleno, cuando en sus órdenes del día se halle algún punto para el que la opinión de las personas afectadas pueda ayudar a la toma de decisiones. Asimismo, las entidades inscritas en el Registro municipal podrán ejercer el derecho a participar en las citadas Comisiones, cuando en el Orden del Día haya algún punto de su interés. A tal efecto se realizará la petición a la Presidencia de este órgano colegiado a partir del momento en que se haga pública su convocatoria. En ambos casos, la asistencia tendrá lugar en el momento antes del debate en cuestión, a los solos efectos de que las concejales y los concejales puedan conocer las opiniones de las personas afectadas de forma directa, y se podrá mantener hasta la finalización del mismo, si así lo decide la Comisión.

Y en su Título IV: De los Derechos de iniciativa ciudadana, se establece que dichos derechos, con carácter general, se regirán de acuerdo con los principios recogidos en la Ley 11/2008, de 3 de julio, de la Generalitat, de Participación Ciudadana de la Comunitat Valenciana. Que detalla que los ciudadanos y las ciudadanas podrán ejercer la iniciativa a través de los siguientes derechos: a) Derecho de iniciativa popular b) Propuesta de consulta popular local c) Derecho de petición.

Con respecto al derecho de iniciativa, se establece que podrá ser ejercitado por los ciudadanos y las ciudadanas, y promovido por las asociaciones y entidades. Los vecinos y las vecinas que gocen del derecho de sufragio activo en las elecciones municipales podrán ejercer la iniciativa popular, presentando propuestas de acuerdos o actuaciones o proyectos de reglamentos en materias de la competencia municipal. Dichas iniciativas deberán ir suscritas al menos por el 10 por ciento de los vecinos y las vecinas con derecho a sufragio del municipio. Tales iniciativas deberán ser sometidas a debate y votación en el Pleno, sin

perjuicio de que sean resueltas por el órgano competente por razón de la materia. En todo caso, se requerirá el previo informe de legalidad de la persona titular de la Secretaría General del Pleno, así como el informe de la persona titular de la Intervención General Municipal cuando la iniciativa afecte a derechos y obligaciones de contenido económico del Ayuntamiento, en los plazos previstos para la elaboración de informes en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Sobre la consulta popular la iniciativa popular podrá llevar incorporada una propuesta de consulta popular local, sobre asuntos de especial relevancia para los intereses de los vecinos y las vecinas. De conformidad con la legislación del Estado y de la Comunidad Autónoma, cuando ésta tenga competencia estatutariamente atribuida para ello, la Alcaldía, previo acuerdo por mayoría absoluta del Pleno y autorización del Gobierno de la Nación, podrán someter a consulta popular aquellos asuntos de la competencia propia municipal que sean de especial relevancia para los intereses de los vecinos y las vecinas, con excepción de los relativos a la Hacienda local.

En lo referente al derecho de petición, reconocido constitucionalmente, deberá realizarse mediante escrito dirigido a los órganos municipales competentes, quienes contestarán en el plazo de tres meses, transcurridos los cuales sin existir pronunciamiento se entenderá agotada la vía administrativa. Cuando la petición se refiera a materias para las que sean competentes otras administraciones u órganos, la oficina destinataria las remitirá a quien corresponda, informando a la persona peticionaria. Si la petición incluye una propuesta de actuación municipal que llegara a tratarse en los órganos colegiados municipales, quienes actúan de Secretarios o Secretarías de los mismos, notificarán puntualmente a la persona peticionaria del tratamiento dado a la misma, así como del acuerdo recaído y de las acciones emprendidas, a través del Servicio correspondiente, todo ello en el plazo máximo de un mes. La Presidencia del órgano colegiado, poniéndolo en conocimiento de los grupos políticos municipales, por propia iniciativa, por solicitud de la persona peticionaria, o a requerimiento de un tercio de las personas integrantes del órgano colegiado, deberá autorizar la presencia del vecino, de la vecina o del representante de la entidad que haya formulado la propuesta, en la sesión que corresponda, para explicarla y defenderla por sí mismo.

También encontramos en el Reino Unido situaciones que se asemejan a la de muchos de los países europeos. En la mayoría de los casos se han implementado nuevos instrumentos encaminados a facilitar la participación directa de la ciudadanía, al tiempo que se ha extendido el uso de mecanismos consultivos<sup>242</sup>.

En este sentido la Ley de febrero del año 2002 (Ley de “democracia de proximidad”) promulgada por la Asamblea Nacional francesa es muy relevante, al instaurar Consejos de barrio en todas las ciudades mayores de 80 mil habitantes. Son Consejos consultivos que, sin embargo, han reorientado las políticas públicas hacia la búsqueda de una nueva relación política con la ciudadanía en el ámbito local. En otros municipios franceses, como en Grenoble o Lille, se han experimentado nuevas formas de participación con Consejos ciudadanos abiertos tanto a la participación asociativa como a la participación de la ciudadanía no organizada, pudiendo debatir cuestiones vertebrales del municipio, tal y como hemos descrito anteriormente.

En Alemania, desde 1999, se puso en marcha un programa destinado a revitalizar barrios en riesgo de exclusión, poniendo en marcha instrumentos de participación que facilitarían la incorporación directa de la ciudadanía en la definición de los programas diseñados a tal efecto, mediante, por ejemplo, Jurados Ciudadanos<sup>243</sup>.

En España una decena de municipios han puesto en marcha recientemente los Presupuestos Participativos, a los que hemos hecho mención anteriormente, dirigidos a incorporar a la ciudadanía directamente en la gestión pública mediante la deliberación y la priorización de una parte del gasto público<sup>244</sup>.

Acabamos de exponer una clasificación de diferentes métodos e instrumentos que han garantizado una eficaz implementación de la participación ciudadana, pero es indudable que

---

<sup>242</sup> Font, J. Montero, J.R. y Torcal Lorient, M. (2006), *Ciudadanos, asociaciones y participación en España*, Centro de Investigaciones sociológicas, pp. 133-156.

<sup>243</sup> Sintomer, Y. y Koehl, E. (2002), *Les jurys citoyens de Berlin*, Centre Marc Bloch-Délégation Interministérielle pour la Ville, Berlín.

Consultado en página web: <http://server.cmb.huberlin.de/publi/index1.html>.

<sup>244</sup> Ganuza, E y Álvarez, C (coords), (2003), *Democracia y Presupuestos Participativos*, ed. Icaria, Barcelona.

para ello, se requiere la participación activa de la ciudadanía, entendida, en este sentido, como un proceso de generación de conciencia crítica y propositiva, que no será efectiva, en tanto que no vaya modificando y ampliando las relaciones de poder, o dicho de otra manera, la influencia en la toma de decisiones públicas.

Los nuevos instrumentos dibujan un escenario público diferente en el que el fin de la participación ciudadana no es su ejercicio en sí mismo, sino que a través de ella se presume la obtención de una mejora de las condiciones colectivas político-administrativas<sup>245</sup>.

- **Lobby**

Los grupos de presión o lobbies influyen en la toma de decisiones para alinearlas a sus intereses que, en la mayoría de situaciones, distan mucho de ser coincidentes con los de la mayoría de la población. Además, su influencia se traslada, en muchas ocasiones, a la población en general para reorientar los planteamientos acordes a la posición que más convenga y así dominar a la opinión pública<sup>246</sup>.

El *lobby* es una actividad opaca por su propia naturaleza, que aunque necesaria para el ejercicio de la democracia, está mediada por el manejo de información –algunas veces de forma privilegiada– que reducen la maniobrabilidad democrática de actores que de por sí no han sido electos para el cargo que ocupan y son más susceptibles a presiones.

Así, la regulación del *lobby* ha sido más una respuesta política a la desafección ciudadana que una medida de coerción institucional. No existe un marco homogéneo ni de evaluación ni de sujeción que no sea susceptible de vulneración por parte del ejército *lobista* permanente en Bruselas, como tampoco hay un marco único en cada Estado. Se trata en general de mecanismos novedosos para regular un oficio que hasta no emerger como parte de la crisis de

---

<sup>245</sup> Pinazo Hernández, J. (2009), “La influencia de la Participación Ciudadana en la Gestión Pública”, en Colomer Viadel, A. *Autogestión, Cooperación y Participación en las Ciencias Sociales*, Ugarit, pp. 99-107.

<sup>246</sup> Cotta, S. (2002), *I limiti della politica*, Bologna, Il Mulino, p. 415.



2008 no constituyó un problema; muy por el contrario, sigue siendo visto como parte fundamental<sup>247</sup>.

En la actualidad hay miles de grupos de lobbies registrados en Bruselas, de distintos tipos y diversas procedencias, desde grupos empresariales sectoriales, defensores del medioambiente, fundaciones extranjeras, hasta la llamada paradiplomacia de regiones y facciones de entidades territoriales de Estados Miembros.

Este caleidoscopio de intereses y presiones de grupos específicos no es nada nuevo, aunque los procesos de transparencia y regulación impulsada por diversos sectores para legalizar el trabajo de facto ejercido por los lobbies sí resulta novedoso, ya que es a partir de 2008 que se iniciará un registro en Bruselas sobre estos grupos y su puesta en práctica se desarrollará a partir de 2011 en los tres principales órganos comunitarios susceptibles de lobby: la Comisión Europea, el Consejo Europeo y el PE.

La Comisión Europea, estima que en Bruselas se dan vida más de 2.500 lobbies profesionales, con un “ejercito” de cabildeo que puede llegar a más de 20.000 personas; su presencia se destaca a partir de 1992 con la entrada en vigencia del Tratado de Maastricht, aunque sus orígenes estarían de forma informal y residual a mediados de los setenta del siglo XX, que actuaban sin regulaciones y que su trabajo resultaba más opaco al ser el lobby diplomático el que ejercía el rol protagónico en la capital europea.

El registro de lobbies en la UE es de carácter voluntario, es decir, no establece sanciones para aquellos grupos que decidan no hacerlo. De ahí que los principales críticos establezcan parámetros diferentes para calcular un número específico, toda vez que tal registro no llega a los 8.000 grupos lobistas apuntados. Este factor es determinante en la política de transparencia y ética en el proceso de toma de decisiones de las instituciones comunitarias.

---

<sup>247</sup> Oliver González, A. B. (2020), “Análisis y la regulación del lobby en la Unión Europea”, *Vivat Academia, Revista de Comunicación*, 15 diciembre 2019 /15 marzo 2020, n° 149, pp. 91-108, Consultado en página web: <http://doi.org/10.15178/va.2019.149>, Último acceso: agosto 2020.

Desde un punto de vista normativo, se ha partido de los Tratados de la Unión Europea actualmente en vigor, y en particular el TUE, el TFUE y el Tratado de Lisboa.

Cabe decir que la literatura sobre el tema es notablemente amplia, por este motivo y al no ser objeto de nuestro estudio, únicamente nos centraremos en sus características principales.

La confianza política ubica en las instituciones y las normas de convivencia, el vértice principal de la materialización efectiva de tal confianza. La arquitectura institucional es la base para la maximización de tal proceso, por lo que la confianza a priori debe producir confianza post-facto, un mecanismo que maximiza los potenciales beneficios derivados de la efectividad de la conducta del conjunto de las instituciones.

La confianza institucional supone una evaluación positiva de los atributos más relevantes que hacen a cada institución digna de confianza, como la credibilidad, la justicia, la competencia, la transparencia. Esta confianza parte de la idea base que esta actuará de forma igualitaria, justa y correcta en apego al marco jurídico vinculante.

Los agentes lobistas son depositarios y al mismo tiempo legitimadores de la confianza política en la institucionalidad democrática. La rectitud, probidad y transparencia entre éstos y los actores políticos son requisito sine cuan non para la garantía del sistema y de forma específica, para legitimar socialmente el ejercicio del cabildeo profesional como parte del sistema.

En lo que estrictamente nos interesa en esta investigación, debemos subrayar que, para alcanzar sus objetivos, los grupos de presión inciden especialmente en la clase política posicionándola a su favor, dado que es esta quien decide la conducción social. Ello implica un obstáculo a la participación ciudadana en la medida en que no es la ciudadanía la que influye en la toma de decisiones, sino que sectores específicos y con intereses particulares adoptan una posición protagónica en el devenir democrático de las sociedades<sup>248</sup>.

---

<sup>248</sup> Wilson, G.K. (1990), *Interest groups*, Oxford, Basil Blackwell, pp.156-172.

La rendición de cuentas supone que la ley aplica sanciones a los representantes y funcionarios públicos que incurren en omisiones, malas prácticas y abusos del poder público. Por otro lado, significa que los responsables de las instituciones comunitarias tienen que actuar con reciprocidad y atender eficientemente las demandas públicas de la ciudadanía y de los sectores varios representados en Bruselas. Así, las demandas tienen que ser evaluadas en base a información, opiniones, datos y argumentos especializados que sirvan para tomar decisiones racionales en pos del interés general de la población.

Las instituciones legislativas comunitarias revisten especial relevancia para el lobbying, ya que de su organización y de las reglas internas de procedimientos e introducción de leyes y acuerdos se ejercerán las relaciones externas con individuos, grupos de interés, y los lobbies.

Procurando tomar las decisiones más racionales favorables a los intereses generales de los ciudadanos, los legisladores enmarcan sus decisiones en la pluralidad y contraposición de intereses, requiriendo la asistencia técnica de especialistas, agentes profesionales con acceso a sectores específicos ajenos al funcionario público, es decir, requiere la participación de los lobbistas.

De esta manera, la regulación del lobbying está relacionada con la calidad y profundidad de la democracia. La interacción institucional entre el Estado y los agentes - actores de la sociedad civil son en definitiva los mecanismos para evitar la ausencia de ética, opacidad y potencial corrupción de los lobistas en su ejercicio profesional.

Desde la creación de la CECA –predecesora de la CEE– se han dado lugar en Bruselas la presencia de lobbies tendientes a influir sobre las decisiones de esta de manera informal, contando con beneplácito por los líderes políticos europeístas al considerarlos una forma de facilitar los procesos de adherencias del conjunto de instituciones nacionales en el marco europeo.

Los «padres fundadores» y los teóricos neofuncionalistas, como Haas y Lindberg, atribuían una importancia crucial al desarrollo de relaciones estables entre las élites económicas y sociales de los EE.MM. y la alta autoridad de la CECA (predecesora de la Comisión Europea)

con objeto de presionar sobre los gobiernos y crear las lealtades necesarias para profundizar en el proceso de integración hasta hacerlo irreversible.

Será en el marco del papel de los actores no estatales en el proceso de integración europea y los intereses en torno al modelo de interés comunitario que se crearán las bases necesarias para los debates, especialmente en la llamada Acta Única Europea de 1983, cuando los lobbies sean objeto especial de atención ante la evidente pero no regulada influencia que tenían en las legislaciones y directrices que salían de la Comisión<sup>249</sup>.

Los motivos para ejercer una acción de «lobbying» en Bruselas son innumerables. Una razón básica reside en el hecho de que están en juego ganancias o pérdidas evidentes en términos de regulaciones, financiación o influencia. Al mismo tiempo, la complejidad misma del sistema decisorio, más fragmentado organizativamente, menos integrado jerárquicamente y más competitivo que los sistemas nacionales, ofrece una accesibilidad mucho mayor a los grupos organizados.

Las instituciones de la UE en la actualidad han coordinado acciones en relación a los grupos de presión como los lobbies a través de dos vías: por medio de la transparencia informativa en torno a las relaciones de la UE con diversos grupos; y por otro lado, a través de un Código de buenas prácticas de carácter voluntario para que los lobbies guíen su conducta a través de éste. Todo ello sustentado en el marco del derecho comunitario.

En el año 2006 la Comisión Europea publica el Libro Verde de la Transparencia Europea, tras un trabajo meticulosamente elaborado por el comisario europeo de Administración, Auditoría y Lucha antifraude, Siim Kallas, entre 2004 y 2005. En el Libro Verde, la propia Comisión define al lobbying como una parte legítima del sistema democrático, independientemente de que esta actividad sea llevada a cabo por ciudadanos individuales, empresas, organizaciones de la sociedad civil así como por otros grupos de intereses o,

---

<sup>249</sup> Morata Tierra, F. (1995), “Influir para decidir la incidencia de los lobbies en la Unión Europea”, *Revista de Estudios Políticos*, p.131, Consultado en página web: <http://dialnet.uniroja.es/descarga/articulo/27357.pdf>, Último acceso: febrero de 2020.

incluso, firmas que trabajan en nombre de terceras personas, como responsables de relaciones institucionales, «think-tanks» o abogados.

Para la Comisión, las organizaciones de la sociedad civil desempeñan un papel de enlace entre los ciudadanos y las instituciones europeas al favorecer el diálogo político y la participación activa de los ciudadanos en la realización de los objetivos de la UE, por lo que su rol es fundamental para legitimar el quehacer institucional del bloque. Ahora bien, la Comisión Europea clasifica a los grupos de interés en organizaciones sin fines de lucro (asociaciones, fundaciones europeas, nacionales e internacionales) y organizaciones con fines de lucro (asesores jurídicos, empresas públicas y privadas y consultores). “Las primeras son, en gran medida, aunque no exclusivamente, organizaciones profesionales. Las segundas son personas que suelen actuar por cuenta de terceros para definir y defender los intereses de éstos”<sup>250</sup>.

La literatura sobre el lobby, el lobbying y su impronta en los sistemas políticos está sujeta a la revisión histórica de los parlamentos anglosajones, con especial deferencia en el caso de Reino Unido y EEUU, como fuentes originarias del actual ejercicio profesional del cabildeo.

Dada la naturaleza de los lobbies, su vinculación literaria viene como componente añadido de las causas, las consecuencias y/o el impacto que producen en la dinámica internacional, regional y local, especialmente vinculados a los procesos regulatorios, como el caso que nos ocupa en torno a las instituciones comunitarias.

En el verano de 2011 se produce un acuerdo entre el PE y la Comisión Europea para el establecimiento de un “Registro de transparencia para las organizaciones y las personas que trabajan por cuenta propia que participan en la elaboración y aplicación de las políticas de la Unión Europea”, cuyo ámbito de aplicación será registrar todas las actividades que se realicen “con objeto de influir directa o indirectamente en los procesos de elaboración o aplicación de

---

<sup>250</sup> Álvarez, M. y De Montalvo, F. (2014), “Los lobbies en el marco de la Unión Europea; una reflexión a propósito de su regulación en España, Teoría y Realidad Constitucional”, pp. 353-376, Consultado en página web:// [http:// dialnet.uniroja.es/descarga/articulo/4724065.pdf](http://dialnet.uniroja.es/descarga/articulo/4724065.pdf), Último acceso: diciembre de 2020.

las políticas y de toma de decisiones de las instituciones de la Unión, independientemente del canal o medio de comunicación utilizado”, señala el Acuerdo<sup>251</sup>.

En este mismo sentido el PE aprobó en el año 2012 un “Código de conducta de los diputados al Parlamento Europeo en materia de intereses económicos y conflictos de intereses”, donde sus parlamentarios deben dejar constancia respecto a los ingresos provenientes de las actividades remuneradas por fuera de la Cámara, en línea con lo dispuesto en 2011 y siguiendo las políticas iniciadas de 1996.

Este registro de 2011 entre el Parlamento y la Comisión es voluntario, fundamentado en la transparencia y acercamiento con el ciudadano que propicia la UE, legitimando y reforzando la ética en el proceso de toma de decisiones al tiempo que refuerza (o intenta) la información disponible en torno a los intereses que se suceden alrededor de las instituciones comunitarias.

Encierra un código de conducta o buenas prácticas que la UE observa necesario para legitimar el trabajo de estos grupos, quienes a juicio de la Comisión son legítimos representantes de la sociedad civil e intereses sectoriales de los diversos gremios y sectores en la UE. En este registro se señala que los grupos inscritos deberán:

- Indicarán siempre su nombre y la entidad o entidades que representan o para las cuales trabajan;
- Declararán los intereses, objetivos o fines que persiguen y, en su caso, especificarán los clientes o los miembros a los que representan;
- No obtendrán ni tratarán de obtener información o decisiones de forma deshonesto o recurriendo a una presión abusiva o a un comportamiento inadecuado;

---

<sup>251</sup> Join Transparency Register Secretariat (2012), *Annual Report on the operations of the Transparency Register 2012*, Bruselas Secretaries General of the European Parliament and the European Commission, Consultado en página web: [http://ec.europa.eu/transparencyregister/public/staticPage/displayStaticPage.do?locale=es&reference=ANNUAL\\_REPORT](http://ec.europa.eu/transparencyregister/public/staticPage/displayStaticPage.do?locale=es&reference=ANNUAL_REPORT).

- No darán a entender, en su trato con terceros, que tienen una relación formal con la Unión Europea o cualquiera de sus instituciones, ni falsearán sus datos a efectos de inscripción en el Registro de forma que puedan inducir a error a terceros o a los funcionarios y otros agentes de las instituciones de la UE<sup>252</sup>.

Este registro cuenta en 2016 con 9.135 organizaciones que de forma voluntaria se han inscrito y decidido actuar conforme el código de conducta estipulado por la legislación comunitaria. Sólo cinco años han pasado desde su aplicación, y su crecimiento ha sido continuo y sucesivo.

Al finalizar el año 2012, en plena crisis financiera global, y de forma especial, ante la crisis de deuda de los países del sur de Europa (Grecia, Portugal y España, más Irlanda), el Registro público contaba con 5.362 organizaciones, clasificadas en:

- Consultorías profesionales, bufetes de abogados y consultores que trabajan por cuenta propia 586;
- Grupos de presión dentro de las empresas y agrupaciones profesionales y comerciales 2.475;
- Organizaciones no gubernamentales 1.692;
- Grupos de reflexión, instituciones académicas y de investigación 408;
- Organizaciones que representan a las iglesias y las comunidades religiosas 29;
- Organizaciones que representan a autoridades locales, regionales y municipales, otros organismos públicos o mixtos, etc. 271.

---

<sup>252</sup> Registro de Transparencia de la UE (2016), Estadísticas, en *Portal de datos abiertos de la Unión Europea*. Disponible en: <http://ec.europa.eu/transparencyregister/public>, Último acceso: febrero 2021.

Los ciudadanos pueden y deben esperar que el proceso de toma de decisiones de la UE sea lo más transparente y abierto posible. Cuanto mayor es la apertura, más fácil resulta garantizar una representación equilibrada y evitar presiones abusivas y el acceso ilegítimo o privilegiado tanto a la información como a los responsables de la toma de decisiones. La transparencia es, a su vez, un elemento clave para fomentar la participación activa de los ciudadanos europeos en la vida democrática de la UE.

El Registro de Transparencia se ha creado para dar respuesta a preguntas básicas como qué intereses se persiguen, quién los defiende y con qué presupuesto. El sistema está gestionado conjuntamente por el PE y la Comisión Europea.

La Secretaría conjunta del Parlamento y la Comisión elaboraron el primer informe anual del Registro de Transparencia Pública de la UE en donde daban cuenta de las poco más de 5400 organizaciones que se inscribieron en ese primer año de su creación.

Señalan que de conformidad con el artículo 11 del TUE las instituciones de la UE están abiertas a la contribución de la ciudadanía, las asociaciones representativas y la sociedad civil, guiadas por el esquema de democracia participativa que propugnan sus acciones.

Señalan que el Registro de Transparencia es una especie de “ventanilla única” para que los ciudadanos ejerzan su derecho a estar informados, conociendo las influencias que se produzcan en el proceso de toma de decisiones en los distintos niveles comunitarios.

A través de este proceso de registro simplificado, las entidades registradas se comprometen a respetar un código de conducta que cubre el cumplimiento de los requisitos legales y éticos. Desde su origen, una invitación abierta se ha extendido al Consejo a sumarse a este esquema y para todos los demás órganos de la Unión que lo utilizan como un instrumento de referencia. Las entidades inscritas proporcionan la información más esencial sobre sí mismos: la legislación comunitaria realiza un esfuerzo para estimar la movilización financiera que implica esta presión, desde los costos de las oficinas, las personas que participan, de miembros o clientes, así como la cantidad de fondos de la UE que han recibido.



Durante ese primer año, la Secretaría confirmaba un modesto avance en los objetivos propuestos, especialmente por las coordinaciones técnicas establecidas entre el Parlamento y la Comisión para la puesta en marcha de la plataforma electrónica y en tiempo real del total de registro combinado que ambas instituciones llevaban de forma separada. De forma tal que, el Informe 2012 señala que los objetivos conseguidos para ese año fueron:

1. Mudanza de las organizaciones registradas en el Parlamento y la Comisión a una misma lista.
2. Lanzamiento y puesta a punto de la plataforma tecnológica para la inscripción de grupos.
3. Desarrollo del sistema de acreditaciones de grupos en el Parlamento y accesos al edificio.
4. Proveer y completar los lineamientos para usuarios sobre la implementación del Anexo II, y las necesidades de retroalimentación con los mismos.
5. Promover el dialogo con el Consejo para su futura participación en el procedimiento compartido del registro.
6. Evaluar y desarrollar metodologías para asegurar la transparencia de las declaraciones registradas por los grupos participantes.

Finalmente, afirmaba la Junta del Registro de Transparencia que la plataforma puesta en práctica funcionaba bien al concluir el primer año, donde las instituciones y órganos de la UE se han ido acoplado al funcionamiento del sistema, lo que hacía que las expectativas aumentaran y los objetivos y metas a fijarse estuvieran alineados con ello. Algunos de éstos son: mejorar el contenido, las normas de procedimiento, las solicitudes de registros; incrementar la comunicación externa para que continúen creciendo las organizaciones inscritas; colocar a disposición del personal laboral del Parlamento y la Comisión las directrices del Registro a través de programas de formación con posibilidad de extensión al

conjunto de toda la UE. Señala a manera concluyente: “El esquema sólo alcanzará su plena eficacia si los Miembros y el personal de las instituciones comparten la responsabilidad de promover su uso en sus contactos e interacción con organizaciones de terceros”.

Una de las claves explicativas del activismo de los lobbies a nivel europeo reside en el carácter híbrido del sistema comunitario. Sin tratarse de un Estado en sentido estricto, dispone, no obstante, de una de las características fundamentales de todo Estado: la autoridad necesaria para realizar asignaciones imperativas a la sociedad bajo forma de políticas regulativas, distributivas y redistributivas. Dotada de un presupuesto apreciable, la UE adopta decisiones de obligado cumplimiento tanto por las Administraciones nacionales como por las empresas y los particulares los EE.MM.

Los resultados parecen indicar que el camino por recorrer todavía es muy largo, especialmente cuando organizaciones como Transparencia Internacional colocan en un puesto muy mediocre la eficiencia de la UE en particular y de todos los países que le componen en general, en materia de transparencia y regulación de los grupos de presión y lobbies que hacen vida en ellos.

La UE dispone de recursos y competencias suficientes para atraer la atención de los grupos organizados. Sus decisiones son relevantes en muchos sentidos para los intereses económicos, sociales y territoriales. Pero su administración y procedimientos técnicos le han hecho una organización fragmentada, atomizada entre comités, grupos, agencias y redes; por lo que diferentes grupos disponen de mayores oportunidades de acceso a los centros clave, y en particular a la Comisión, a lo largo del proceso decisorio e incluso durante la fase de implementación de las políticas y resoluciones que se adoptan.

La regulación del lobby ha sido más una respuesta política a la desafección ciudadana que una medida de coerción institucional. La (re)legitimación de los sistemas políticos a través de un conjunto de reformas legales sobre transparencia, rendición de cuentas y acceso a la información han sido pilares básicos de cambios políticos sucedidos en las instituciones comunitarias.

En este ámbito se aprecia un cambio de tendencia respecto del tratamiento jurídico de los lobbies, de manera que frente al silencio que mantenían la mayoría de los sistemas jurídicos sobre dicho fenómeno, con la excepción prácticamente de Alemania, hemos pasado a una situación en la que ya un elevado número de Estados han introducido o han iniciado la regulación de la actividad desarrollada por tales grupos.

La mayoría de estas regulaciones responden a un modelo poco exigente en el que el elemento principal del mismo es el registro, voluntario, de los individuos y grupos por el que deben inscribirse para poder desarrollar su actividad de forma profesional, legítima y lícita. Esta fórmula contrasta con la aprobada en otros Estados no europeos, como Estados Unidos de América o Canadá que han incorporado desde hace años un modelo que ha ido evolucionando hacia fórmulas más rigurosas de control de la actividad de los lobbies.

En el caso de las instituciones comunitarias se aprecia un alto grado de participación de las administraciones nacionales y los grupos organizados en el proceso político, debates y foros paralelos que se suceden en el quehacer cotidiano. La ampliación de capacidades y funciones tras Lisboa 2009 ha obligado a la concertación entre las instituciones comunitarias, los gobiernos y demás actores políticos, económicos y sociales involucrados como elementos fundamentales del funcionamiento de la UE en un ejercicio de corresponsabilidad institucional y ciudadana.

Sin embargo, el camino en la transparencia no es igual para las instituciones de la UE. El Parlamento y la Comisión llevan la delantera en lo relativo a la transparencia y rendición de cuentas de cara a la ciudadanía. El Consejo Europeo es el órgano más “opaco” en su proceso de toma de decisiones, ya que su enorme red burocrática conexas de más de 10.000 funcionarios es el centro de interés de grupos de lobbies y terceros comprometidos a través de estos.

No existe un marco homogéneo por tanto ni de evaluación ni de sujeción que no sea susceptible de vulneración por parte del ejército lobista permanente en Bruselas, como tampoco hay un marco único en cada uno de los 27. Se trata en general de mecanismos novedosos para regular un oficio que hasta no emerger como parte de la crisis de 2008 no

constituyó un problema; muy por el contrario, sigue siendo visto como parte fundamental del ejercicio de la sociedad civil en peticionar al Estado por sus sectoriales intereses.

### **3.4.2.1 Marco normativo de las experiencias prácticas de participación ciudadana en la UE**

Si nos remontamos en el tiempo observamos que el deseo de incrementar la participación ciudadana por parte de las instituciones de la UE no es un fenómeno reciente, así, encontramos que ya en 1998 el PE estimaba la idoneidad de intensificar las relaciones entre los ciudadanos de los distintos EE.MM, a través de distintas iniciativas encaminadas a sensibilizar a la ciudadanía, así, en clave institucional encontramos por ejemplo, la puesta en marcha de programas tales como el desarrollo de hermanamientos entre los municipios de distintos EE.MM

Por su parte, el Consejo Europeo ha reconocido en reiteradas ocasiones la necesidad de acercar la UE y sus instituciones a los ciudadanos de los EE.MM., abogando por la promoción del diálogo abierto, transparente y periódico con la sociedad civil organizada, favoreciendo así la participación de los ciudadanos en la vida pública y en la toma de decisiones. Prueba de ello es la Decisión 2004/100/CE, de 26 de enero de 2004, por la que se establecía un programa de acción comunitario destinado a promover la ciudadanía europea activa (la participación cívica), en la que el Consejo estableció un programa de acción con dimensión transnacional e intersectorial para llegar a los ciudadanos y fomentar la conciencia europea, la integración política europea, la inclusión social y el entendimiento mutuo, resaltando la importancia de las organizaciones de la sociedad civil a escala europea, nacional, regional y local ya que, reconoce su contribución a la participación ciudadana, al ser considerados como intermediarios entre Europa y sus ciudadanos.

Con respecto a la Comisión, también ha implementado diversas iniciativas con el objetivo de reforzar el sentido de pertenencia de los ciudadanos con las instituciones de la UE, de manera que los ciudadanos europeos puedan conocer sus derechos y oportunidades, especialmente en lo que a la libertad de vivir y trabajar en cualquier país de la UE, se refiere. Podemos citar como ejemplos, la Comunicación de la Comisión de 9 de marzo de 2004, bajo

el título de dar efectividad a la ciudadanía: promover la cultura y la diversidad a través de los programas relativos a la juventud, la cultura, el sector audiovisual y la participación ciudadana<sup>253</sup>.

Y cómo no, encontramos también la recurrente cuestión sobre la importancia de que el sistema educativo integre en sus sistemas educativos la información relevante sobre el funcionamiento y la estructura de las instituciones de la UE<sup>254</sup>. Así como, los derechos y deberes que ser ciudadano de la UE implica y conlleva. De manera que, sin ser un sistema de adoctrinamiento, la ciudadanía pueda disponer de la información y del conocimiento, obteniendo así el discernimiento, en base al cual y de manera autónoma, le permita participar activamente en la elaboración, análisis y evaluación de políticas públicas. Desde esta perspectiva plural y diversa los ciudadanos podrían intervenir de manera más directa en la vida pública a través de los mecanismos puestos a disposición por parte de los gobiernos y las administraciones públicas.

En el espacio universitario siempre se ha considerado que uno de los grandes aciertos de la UE fue el programa Erasmus por el que recibimos en nuestras aulas alumnos de los diferentes países europeos y enviamos a nuestros universitarios a las universidades europeas de los otros países de la Unión. La importancia de estos intercambios, el descubrimiento de afinidades y empatías, más allá del esfuerzo diplomático y de ciertos asombros hacia algunas costumbres pintorescas locales, ha hecho más por el espíritu de comprensión e identidad europea que muchas sesiones del Parlamento de la Unión<sup>255</sup>.

En este contexto, pasamos a continuación a explicar algunos de los proyectos e iniciativas más significativas y emblemáticas llevadas a cabo por la UE, encaminadas a potenciar la participación ciudadana. En este sentido, lo que pretendemos es resaltar el hecho de que, sin duda, se han llevado a cabo numerosos proyectos, declaraciones e iniciativas de participación

---

<sup>253</sup> Diario Oficial C 122 de 30.4.2004] y la Decisión 1904/2006/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 12 de diciembre de 2006 por la que se establecía el programa "Europa con los ciudadanos" para el período 2007-2013, se basaba fundamentalmente en los artículos 151 y 308 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea.

<sup>254</sup> Sartori, G. (2005), *Teoría de la democracia 2. Los problemas clásicos*. Alianza Universidad. pp. 337-343.

<sup>255</sup> Colomer Viadel, A. (2012), "Una encrucijada para Europa, el Tratado de Lisboa y la alternativa Islandesa", en Colomer Viadel, A. (Coord), *Un nuevo rapto de Europa. Las encrucijadas del Tratado de Lisboa*. Hathi estudio creativo e IBEM, p.14.

ciudadana. Y aun reconociendo la ingente labor y voluntariedad por parte de las instituciones europeas y el mérito en coordinar dichas iniciativas y proyectos, proponemos, apoyándonos en expertos en la materia, ir más allá, dando un paso firme hacia otro nivel tal y como expondremos en nuestra propuesta de mejora.

### **3.4.3. Experiencias prácticas de participación ciudadana en la UE**

Desarrollamos en este epígrafe, las diferentes estrategias, proyectos, instrumentos y herramientas a través de las cuales, las instituciones de la UE han potenciado la participación ciudadana y por tanto, a nuestro modo de ver, al favorecer los mecanismos de participación ciudadana y canalizar de manera efectiva la opinión y las inquietudes de los ciudadanos de la UE, se ha contribuido a una mayor profundización de la democracia en la UE.

A este respecto, consideramos la idoneidad de exponer a continuación, algunas de las formas más significativas a través de las cuales las instituciones de la UE han pretendido, con mayor o menor éxito, hacer partícipe a la ciudadanía europea.

#### **3.4.3.1 Del Plan D: Democracia, Diálogo y Debate al Año Europeo del Ciudadano.**

De entre los programas políticos y estratégicos que se han llevado a cabo para fomentar la participación ciudadana, cabe destacar el Plan D, que en el año 2005 puso en marcha la Comisión Europea y que sirvió de base para un debate sobre el futuro de la UE en cuanto a los parámetros de la democracia, el diálogo y el debate<sup>256</sup>.

El Plan D tenía como objetivo fundamental, la comunicación y el debate sobre las actividades de las Instituciones de la UE fomentando un debate ciudadano amplio acerca del futuro de la UE, teniendo en cuenta las expectativas de los ciudadanos.

---

<sup>256</sup> Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: «Contribución de la Comisión al período de reflexión y más allá: Plan D de democracia, diálogo y debate» [COM (2005) 494 final - no publicada en el Diario Oficial].

En esencia, la UE lo que se pretendía es potenciar a través de esta serie de iniciativas, la confianza de sus ciudadanos e incentivar su participación en la democracia representativa a través de acciones encaminadas a transmitir a públicos concretos, utilizando los medios de comunicación y las redes sociales, como foro interactivo para el debate político<sup>257</sup>.

Así, el Plan D se centró en dos ejes básicos:

a) Los debates nacionales centrados en presentar iniciativas tendentes a reforzar el dialogo, el debate público y la participación de los ciudadanos en los proyectos de la UE.

b) La cooperación con otras instituciones y órganos de la UE, así como con los parlamentos nacionales, regionales y locales, ya que junto con la Comisión Europea desempeñan un papel fundamental a este respecto.

El objetivo de fomentar un debate más amplio entre las instituciones democráticas de la UE y los ciudadanos, promovió el desarrollo de proyectos de la sociedad civil, entre los que se encuentran las “Consultas Europeas a la Ciudadanía: Haz oír tu voz”. Estos proyectos pusieron de manifiesto que la democracia participativa puede ser un complemento útil para la democracia representativa. Además, confirmaron las conclusiones extraídas de otros tipos de programas de ciudadanos: que las consultas en particular constituyen para los participantes una experiencia tanto política como humana.

Tras las positivas conclusiones extraídas del primer año de funcionamiento del “Plan D Democracia, Diálogo y Debate”, la Comisión Europea decidió en 2006 ampliar un año más el periodo de reflexión, denominándolo a partir de ese momento: “Plan D: un debate más amplio y profundo sobre Europa”.

En octubre de 2007, la Comisión adoptó una Comunicación titulada “Comunicar sobre Europa en asociación”, cuyo objetivo global es reforzar la coherencia y las sinergias entre las

---

<sup>257</sup> Del Río Villar, S. (2015), *La Unión Europea: Organización y Funcionamiento*, Tirant Lo Blanch, pp. 190-214.

actividades que llevan a cabo las distintas instituciones de la UE y los EE.MM., a fin de ofrecer a los ciudadanos un mejor acceso y una mayor comprensión del impacto que tienen las políticas de la UE a escala europea, nacional y local.

El 7 de abril de 2008, el Consejo de la UE publicaba la Comunicación “Europa a debate: construir a partir de la experiencia del Plan D de democracia, dialogo y debate”, que aborda el futuro del planteamiento del Plan D de “escuchar mejor, explicar mejor e incidir en la esfera local”, que se había desarrollado de 2005 a 2007. Este planteamiento se amplió a nuevas fases, conocidas como “Europa a debate”.

El proyecto “Consultas Europeas a la Ciudadanía: Haz oír tu voz”, se enmarca precisamente en este objetivo de conseguir que una representación plural de ciudadanos de todos los países de la UE pueda debatir sobre aquello que más les preocupa y sobre el futuro que desean. El método de trabajo y las facilidades tecnológicas contribuyeron a que estos debates, que se desarrollaron en los 27 países de la UE, tuviesen, por segunda vez, un auténtico enfoque transnacional, superando las distancias físicas y las barreras lingüísticas. El proyecto ha sido promovido a nivel Europeo por la Fundación Rey Balduino, con el apoyo de la Comisión Europea, y desarrollado en España por la Fundación Luis Vives.

De entre las múltiples preocupaciones que se manifestaron a lo largo de los debates, los ciudadanos europeos seleccionaron por votación 15 recomendaciones finales que querían transmitir a los responsables políticos a nivel europeo. En ellas, se trataron temas como el medio ambiente, la sanidad y el mercado laboral<sup>258</sup>.

La Fundación Luis Vives, como entidad que tiene por misión el apoyo y fortalecimiento del Tercer Sector y la dinamización de la Acción Social, lleva años haciendo un esfuerzo por acercar la política social europea a las ONG españolas y a los grupos más desfavorecidos. La Fundación, se responsabilizó de la organización de estos debates en España, convencida de que solamente se superará el euroescepticismo creciente en la UE, si sus instituciones se

---

<sup>258</sup> Estas recomendaciones están accesibles en Internet <http://www.consultas-europeas-a-la-ciudadania.eu/> y se publicaron también en la página web de la Representación de la Comisión Europea en España (<http://ec.europa.eu/spain>).



ocupan de las cuestiones que más preocupan a los ciudadanos y si estos tienen la posibilidad de hacer llegar sus opiniones y visiones sobre los temas que les afectan en la vida diaria.

Las consultas resultantes del proceso de impulso de mecanismos de consulta y participación ciudadana que inició la Comisión Europea a través del Plan D, establecieron un nuevo modelo de participación, ya que constituyeron el primer proyecto de participación paneuropea protagonizado por ciudadanos de los 27 EE.MM, reunidos en un debate sobre el futuro de Europa demostrando que la participación ciudadana a nivel europeo es posible, por encima de las barreras lingüísticas, culturales y geográficas.

Continuando con este proceso, las consultas se han orientado a los siguientes objetivos:

- Promover la interacción entre la ciudadanía y los responsables políticos, fomentando el debate conjunto durante el periodo previo y posterior a las elecciones europeas. Implicando así a los ciudadanos en la política europea e incorporando sus opiniones al debate político, tanto europeo como nacional.
- Fomentar la participación de la ciudadanía como un instrumento político del futuro, mediante consultas europeas que determinen las tendencias y la corriente dominante a largo plazo.
- Reducir la distancia existente entre la UE y sus ciudadanos, acercándolos mutuamente, proporcionando una amplia cobertura mediática. Promover la participación de la sociedad civil, profundizando en la cooperación europea a través de las redes sociales existentes y sus respectivos socios, así como a través de las plataformas online.

En este sentido, las consultas ciudadanas han demostrado ser un importante valor añadido, llegando más lejos y diferenciándose de los sondeos de opinión. En lugar de ser meras “instantáneas” de opiniones individuales, ya que alientan a los participantes a analizar las opiniones, sopesar los pros y los contras y, en última instancia, a alcanzar puntos de acuerdo, lo que a su vez genera información relevante para los responsables políticos, al poner de

manifiesto la manera en que las opiniones evolucionan en el transcurso del debate político y destacar las áreas de potencial consenso social.

Por otra parte, ha demostrado que, tras haber participado en el proceso, los ciudadanos se sentían más europeos, habían adquirido un mejor entendimiento de las políticas e instituciones de la UE y estaban más interesados en los asuntos comunitarios.

Las consultas, en el año 2007, aglutinaron la mayor red existente de fundaciones independientes y organizaciones de la sociedad civil en los 27 Estados miembros, capaz de implementar procesos de deliberación paneuropeos a gran escala con la participación de responsables políticos a todos los niveles.

En diciembre de 2008 se puso en marcha la página web española de las Consultas, [www.consultas-europeas-a-la-ciudadania.eu](http://www.consultas-europeas-a-la-ciudadania.eu). Así, desde su lanzamiento la página ha tenido más de 33.000 visitas y más de 5.200 personas han contribuido al debate. En total se han hecho alrededor de 110 propuestas y se han iniciado unos 260 debates. De entre las propuestas más votadas en el debate online, así como la más votada de los otros 8 países que celebraban la Consulta el mismo fin de semana que España para que los asistentes las pudieran tener en cuenta a la hora de elaborar sus recomendaciones, se encontraban las siguientes temáticas en el debate on-line español: Legalización de las drogas blandas, protección del consumidor frente a los lobbies de la industria “cultural”, uso de software libre en las administraciones públicas, legalización del intercambio de obras sin ánimo de lucro por Internet, vigilar y sancionar las ilegalidades de las compañías de telecomunicaciones, por unos servicios públicos de calidad, idioma auxiliar internacional – Esperanto, límites en el rango de precios y en las etapas de intermediación, acción en defensa ante fraudes (móvil, internet, programas televisivos), etiquetado de productos procedentes de la manipulación genética de organismos y fin de esa manipulación en el campo europeo.

La propuesta más votada en los otros 8 países que celebraban la Consulta el mismo fin de semana que España fueron:

Bélgica: Reducción de las diferencias salariales entre hombres y mujeres.

Estonia: Un estándar común educativo en todos los EE.MM. propuestos por la UE.

Finlandia: Legalización del cultivo y uso privado del cannabis.

Polonia: Incluir el Esperanto en los institutos como lengua de libre elección.

Grecia: Reducir el continuo incremento de precios en la vida diaria.

República Checa: Mayor apoyo a las tecnologías ecológicas para convertir a la UE en un “líder mundial” para hacer que la ecología sea tan importante como la economía.

Rumania: Creación de un manual común sobre la historia europea.

Luxemburgo: Mercados ecológicos (para apoyar y premiar a las empresas más ecológicas en lugar de las más productivas).

En el contexto español, las diez principales preocupaciones sobre el futuro económico y social de Europa, a partir de las cuales desarrollarían sus recomendaciones serían: aumentar las medidas económicas, sociales y políticas para disminuir el paro, igualdad de/entre hombres y mujeres (salarios, acceso al empleo, participación...), políticas sociales más eficaces en términos de trabajo digno y protección de las familias, responsabilidad y transparencia de las empresas e instituciones europeas tanto económica, como medioambiental, de derechos laborales y de derechos humanos, desarrollo de una política educativa común y de calidad que cuente con el consenso de los ciudadanos y reforma de las políticas sanitarias e introducción de una base de datos común en temas de salud, ampliar y mejorar las competencias de la UE en diversos ámbitos (social, económico, cultural, medio ambiente, justicia, etc.), salarios y contratación dignos y acordes a la formación y especialización de cada persona, protección del consumidor en todos los ámbitos (productos transgénicos, comunicaciones, bienes y servicios), aumento de puestos de trabajo que se basen en la calidad, la I+D, la especialización industrial y la sostenibilidad.

Partiendo de esta base, se procedió a elaborar las recomendaciones finales consensuadas con más del 50% de los votos.

De este modo, las recomendaciones presentadas quedan detalladas como siguen:

1. La Comisión Europea fomentará la I+D+I sanitaria y la creación de un archivo común en investigaciones e historiales médicos, impulsará una sanidad pública, digna y paneuropea, así como la compensación económica a los países miembros según la población inmigrante asumida.
2. La UE debería plantear una estrategia eficaz, que incluya el objetivo del trabajo digno.
  - Incluirá políticas para disminuir la precariedad laboral y el desempleo, invirtiendo en formación y seguridad laboral; adecuándose a las necesidades y derechos de los trabajadores, conciliando vida laboral, familiar y personal.
  - Se garantizará un salario digno, acorde con la profesión y se controlarán los salarios públicos. Se tenderá a la equiparación del salario mínimo interprofesional.
  - Se garantizarán unas pensiones dignas.
  - Incentivar con medidas fiscales y económicas a las empresas, articulando controles contra el fraude en el uso de estas ayudas.
  - Se establecerán controles periódicos de cumplimiento en los EE.MM.
3. Que la UE obligue a los EE.MM a adaptar su legislación, para garantizar los derechos laborales (salarios y contratación dignos), así como la igualdad de oportunidades de todos los trabajadores y trabajadoras, creando un organismo de

regulación y vigilancia con capacidad sancionadora a los EE.MM. Construyendo Europa con los ciudadanos.

4. La UE debe impulsar y potenciar la igualdad de oportunidades de mujeres y hombres de manera real y efectiva en todos los ámbitos. Para ello, los EE.MM. otorgarán a la UE competencias para que sus decisiones sean vinculantes; contando con recursos económicos suficientes. La UE consensuará una legislación que se traslade a los diferentes países, contando con la colaboración de personal experto en la materia.
5. Se garantizarán los derechos del consumidor, agilizando el proceso de reclamaciones o sugerencias. Y tal efecto se redactará una normativa efectiva, asegurando su cumplimiento por medio de:
  - Un organismo propio con capacidad sancionadora en colaboración con las existentes oficinas estatales.
  - El fomento de las nuevas tecnologías que permitan dejar constancia efectiva de la reclamación.
  - Sanciones ejemplares a las entidades infractoras
  - Una política vinculante de etiquetado común.
6. Se requiere del desarrollo de un marco normativo, y un aumento de las partidas presupuestarias (garantizando la transparencia y adecuada utilización de los fondos) y se velará por la coordinación de los EE.MM, para la convergencia de intereses y objetivos comunes, creación de un mercado único de conocimientos de I+D+I con criterios de calidad y sostenibilidad dotado todo ello con recursos estratégicos suficientes y llegar así a ser líderes mundiales.

7. La UE debe impulsar competencias en las que los EE.MM unifiquen criterios, eviten fraudes, aúnen esfuerzos y trabajen para alcanzar unas mismas metas, mediante una participación ciudadana masiva (a través de una mayor información); cooperando, concienciando y cediendo parte de su soberanía en pro de una Constitución, que garantice el bien común de todos los ciudadanos europeos.
8. Crear, fomentar y supervisar un fondo económico europeo dirigido a cada una de las regiones europeas que esté destinado a la creación de las PYMES y puestos de trabajo, incluidas las zonas rurales, amén de facilitar la incorporación al mercado laboral de los jóvenes y los desempleados a través de la formación.
9. La UE debería tener mayores competencias en educación para aumentar la calidad de la enseñanza, trabajando la interculturalidad, fomentando el respeto y la tolerancia, elaborando un plan educativo común que comience por la infancia, aumentando para ello el gasto público en educación y controlando exhaustivamente tanto la financiación pública como privada.
10. Las Instituciones europeas someterán en sus organismos competentes, los objetivos de: Transparencia, responsabilidad, mayor bienestar socioeconómico, el cuidado del medioambiente, el fomento y el respeto de los derechos humanos.

Deben promover, como política común de principios y valores, con un mayor control e información a los consumidores: del sistema financiero para evitar riesgos excesivos, y facilitar créditos a tipo de interés social, de las actividades de las empresas, en la gestión de las ayudas públicas, en la Responsabilidad Social Corporativa, en la gestión medioambiental, en la gestión de seguridad y salud en el trabajo y en la calidad del empleo. A través de auditorías, inspecciones y otros mecanismos de control, fomentando la educación, el reconocimiento público y la adecuación de las normas sancionadoras.

Una vez finalizada la Consulta nacional, las recomendaciones elaboradas por todos los países servirán de base para obtener un conjunto de recomendaciones nacionales que se agruparían una vez hubiera finalizado la ronda de Consultas en cada uno de los 27 países

Europeos. Esta lista de recomendaciones de todos los EE.MM sería valorada por los ciudadanos, debatida por el público en general, siendo las personas que participaron en las Consultas Nacionales quienes eligieran las 15 Recomendaciones Finales que servirían como base de la Cumbre Europea de ciudadanos, celebrada en Bruselas durante los días 10 y 11 de mayo de 2009.

Durante las consultas llevadas a cabo en 2009, aprovechando el impulso que generó el primer proyecto de consulta paneuropea, se incorporaron al proyecto nuevos elementos, ampliando su alcance y potencial. Así, bajo la Presidencia francesa de la UE se ponían en marcha 27 páginas web nacionales a través de las cuales la ciudadanía pudo participar en el debate. En las páginas web se les pidió que debatieran sobre sus preocupaciones y que propusiesen ideas para intentar responder a la pregunta: “¿Qué puede hacer la UE para construir nuestro futuro económico y social en un mundo globalizado?” Los visitantes de las páginas web también tuvieron la oportunidad de valorar las aportaciones precedentes, comentarlas, formular propuestas y, sobre todo, intervenir en el debate con otros usuarios.

Asimismo, la UE y los responsables políticos nacionales, principalmente eurodiputados y candidatos, también participaron en el proceso a través de una mesa de debate sobre las recomendaciones que cerraban los eventos.

Tras las 27 Consultas Nacionales, se inició una fase online intermedia, que sirvió para preparar el camino de la Cumbre Europea celebrada posteriormente en Bruselas en mayo de 2009. La Fundación Rey Balduino, en esta etapa, agrupó las 270 recomendaciones nacionales elaboradas a lo largo de las 27 Consultas Nacionales a la Ciudadanía, eliminando duplicidades y publicando un documento-resumen sobre el cual toda la ciudadanía podía comentar, debatir y, en concreto, los 1500 participantes que habían asistido a las Consultas Nacionales votar las 15 mejores propuestas de la lista que sería finalmente aceptada en la Cumbre Europea de Ciudadanos.

La Cumbre Europea de Ciudadanos tenía el doble objetivo de agrupar a ciudadanos de los 27 EE.MM para que debatiesen las implicaciones que tendrían las 15 recomendaciones más votadas en el debate online previo y de facilitar un espacio para que presentasen sus

principales preocupaciones y expectativas ante los responsables políticos europeos. Este evento facilitó la interacción y comunicación entre los participantes de todos los EE.MM acogiendo las 23 lenguas oficiales de la UE.

La Cumbre Europea de Ciudadanos además marcó el comienzo de un proceso de seguimiento global, incluyendo un alcance regional de los debates, diseñado para comunicar activamente los resultados a los políticos a nivel nacional y europeo y difundir los resultados al público en general y a la sociedad civil, después de las elecciones europeas y como nueva Comisión Europea que se prepara para la posesión del cargo. En este sentido, supuso un paso importante para consolidar la importancia de la participación ciudadana en la formulación de las políticas y en el fomento del alcance de las Consultas Europeas a la Ciudadanía 2009.

Las actividades de seguimiento y difusión de las Consultas, se llevaron a cabo mediante cinco debates de ámbito regional que se celebrarán en toda Europa entre septiembre y diciembre de 2009.

Vemos pues, que la estrategia de comunicación de la Comisión planteada en el denominado Plan D, que pretendía crear un debate y canales de comunicación transnacionales, superando las tradicionales fronteras nacionales. Tuvo en uno de sus proyectos, las Consultas Europeas a la Ciudadanía, una nueva forma de “escuchar al ciudadano”. Fomentando el ejercicio participativo de la ciudadanía europea<sup>259</sup>. No hay que olvidar que la historia de la integración europea ha estado marcada por la percepción de que existía una gran distancia entre los ciudadanos y las autoridades responsables de tomar las decisiones en nivel europeo. Muchos han sido los intentos por tender puentes que permitieran un acercamiento de los ciudadanos al mismo.

---

<sup>259</sup> Boucher, S. (2009), “If citizens have a voice, who’s listening?”, EPIN Working Paper, junio 2009.



Desde hace unos años, Europa viene experimentando distintas maneras de involucrar al ciudadano en el debate sobre el futuro de la Unión Europea. Tal es así que la iniciativa de los procesos de consulta y debate se caracterizaron por tres elementos fundamentales<sup>260</sup>:

- Sus participantes son ciudadanos “normales”, no representantes de organizaciones de la sociedad civil;
- Estos ejercicios pretenden “escuchar” más que limitarse a comunicar.
- Tras estos eventos es importante realizar algunas reflexiones:

En primer lugar, el por qué son necesarias e inmensamente útiles este tipo de iniciativas. Las instituciones europeas reconocen la existencia de un importante déficit en el conocimiento de amplios sectores de población europea sobre los objetivos e intereses de la UE. Al mismo tiempo, es primordial que los ciudadanos europeos desarrollen un sentimiento de vinculación y pertenencia al proyecto de integración europeo.

Estos son dos procesos intrínsecamente vinculados ya que es muy difícil, sino imposible, pretender que los ciudadanos desarrollen una perspectiva europeísta de algo que no sólo no conocen, sino que además no comprenden ya que la época de la Europa de los técnicos o de las élites no solo no es posible, sino que tampoco es deseable en una sociedad abierta y plural como la europea.

Con este tipo de iniciativas se establece un diálogo entre los ciudadanos y sus representantes en el hemiciclo europeo, el PE, única institución europea que es elegida por el voto directo de los ciudadanos de todos los EE.MM de la UE, que así refuerza sus capacidades para votar en igualdad de condiciones con el Consejo, institución que representa fundamentalmente a los EE.MM, como ya hemos indicado anteriormente.

---

<sup>260</sup> Sorroza Blanco, A. (2020), “La participación de la sociedad civil en la Unión Europea”, EAPN, *Vivat Academia, Revista de Comunicación*, nº 149, pp. 91-108.

Los debates que tuvieron lugar sobre los principales desafíos socioeconómicos que Europa y sus ciudadanos deben enfrentar demostraron, una vez más, que los ciudadanos van por delante de sus líderes y clases dirigentes de nivel nacional y europeo. Ante un contexto económico crítico como el que actualmente España y el resto de economías europeas están atravesando, se puede resaltar que fue prácticamente unánime entre los participantes el firme propósito y la clara convicción de que cada vez es más necesario que la UE tenga más capacidades y competencias para actuar donde haga falta, reforzando la idea de que en momentos de crisis, la solidaridad entre los europeos es un principio y un valor que reforzar.

Las Consultas Europeas a la Ciudadanía tuvieron lugar en pleno estallido de la crisis económica, y por tanto era previsible que las preocupaciones y recomendaciones de los ciudadanos giraran entorno a ello. No obstante, se debe destacar que surgieron cuestiones de fondo y no necesariamente coyunturales como la igualdad entre hombres y mujeres en todos los ámbitos, la educación, las políticas sanitarias, etc., que viene a demostrar una vez más que los ciudadanos tienen depositadas grandes expectativas en estos ámbitos a nivel europeo.

En resumen, el Plan D proponía una serie de iniciativas comunitarias y acciones específicas para reforzar los planteamientos reseñados anteriormente juntamente con la Comisión y en cooperación con otras instituciones y órganos de la UE, a través de la realización de actividades puntuales, entre los que cabe destacar, a modo de ejemplo, las visitas de los comisarios a los EE.MM. y parlamentos nacionales, el apoyo a proyectos provenientes de los ciudadanos, una mayor transparencia en las reuniones del Consejo, la creación de una red de «embajadores europeos de buena voluntad» para elevar el nivel del debate europeo, etc.

El Plan D sirvió como base para facilitar ese proceso de debate nacional a través de la creación de un marco para el diálogo y el debate cuya filosofía se enmarcaba en la idea de que el proceso de construcción de Europa con los ciudadanos debía tener en cuenta a sus ciudadanos para conocer sus perspectivas con respecto al futuro de Europa. En este sentido, podríamos afirmar que El Plan D, colocó en el centro del proyecto europeo tres fórmulas para hacer efectiva la comunicación con los ciudadanos.

Los temas fundamentales de esta propuesta giraron en torno a tres ideas: estimular un debate público en profundidad, promover la participación de los ciudadanos en el proceso democrático y poner al alcance, tanto de las instituciones como de las organizaciones, las herramientas necesarias para generar el diálogo sobre las políticas europeas y el método de toma de decisión.

Al Plan D, le siguieron diversos programas e iniciativas europeos destinados a sensibilizar a los ciudadanos europeos y dar a conocer las bondades de la UE, por citar tan sólo unos ejemplos, mencionaremos:

- Programa sectorial *Grundtvig*: con la finalidad de mejorar la calidad y la dimensión europea de la educación formal y no formal de adultos, incluido el autoaprendizaje, a través del cual se pretendía favorecer una formación de calidad, una mejora de las competencias y una visión más amplia del aprendizaje permanente en Europa. Para ello se potenciaron las visitas e intercambios encaminados a mejorar las competencias educativas, de gestión y orientación del personal docente mediante prácticas de observación en instituciones afines, asistencia a conferencias o seminarios, entre otras, gestionadas todas ellas por la Agencia Ejecutiva para la Educación, los Medios audiovisuales y la Cultura.

Se trataba de proyectos multilaterales encaminados a mejorar los sistemas de educación de personas adultas mediante el desarrollo y la transferencia de innovaciones y buenas prácticas, redes temáticas de expertos y organizaciones que trabajan en el desarrollo y la calidad de la enseñanza de personas adultas y la difusión de buenas prácticas. En aras a contribuir al incremento de la capacitación de personas adultas para desempeñar un papel pleno y activo en la sociedad, mejorando así su capacidad de inserción profesional<sup>261</sup>.

Por otra parte, y con el objetivo de promover proyectos de participación, encontramos referencias en programas e iniciativas tales como:

---

<sup>261</sup> El clérigo y escritor danés Grundtvig (1783-1872) está considerado como el referente de la tradición nórdica de "aprender de por vida" y cuya filosofía se basaba en la idea de que la educación debe estar disponible durante toda la vida y extenderse a todos los ciudadanos del mundo.

- Juventud en Acción: es un proyecto de la Unión Europea que gestiona la Agencia Nacional Española, gestionada en España por el INJUVE, el Consejo de la Juventud y por representantes de las comunidades autónomas. Con el objetivo de promover proyectos de participación activa de los jóvenes en la sociedad, y en este marco se encuentra el Servicio de Voluntariado Europeo.

En el ámbito del Tercer Sector, la Comunicación de la Comisión sobre el fomento del papel de las asociaciones y fundaciones en Europa o el Dictamen del Comité Económico y Social sobre El papel y la contribución de la sociedad civil organizada en la construcción europea trataron de definir la relación entre la UE y las entidades del Tercer Sector. En este sentido, encontramos por ejemplo:

- *European Citizen Action Services*: Fundada como organización no lucrativa independiente de las instituciones europeas con el objetivo de ofrecer apoyo a otras entidades del Tercer Sector y a individuos sobre las posibilidades de participación en la UE: *lobbying*, *fundraising* (conjunto de actividades destinadas a captar y gestionar fondos y bienes de personas, empresas, fundaciones y Administraciones Públicas con destino a finalidades no lucrativas) contacto con eurodiputados, etc.

- *European Union Democracy Observatory on Citizenship*: Es un observatorio del *European University Institute* cuyo objetivo es el análisis las políticas públicas que afectan a la construcción y la participación ciudadana.

- "Hablamos de Europa", creado en el marco de la Presidencia Española de la UE con el objeto de fomentar el conocimiento de las posibilidades que Europa ofrece a sus ciudadanos.

- La Agenda Ciudadana de Ciencia e innovación es un foro de debate promovido por el Ministerio de Ciencia e Innovación español para que los ciudadanos europeos puedan hacer llegar a los máximos representantes de ciencia e innovación en Europa qué retos deben afrontar estos dos ámbitos en el horizonte 2030.

- El *Centre Européen Robert Schuman* (CERS): Es una organización independiente, sin finalidad lucrativa y creada el 9 de mayo de 2000, con la función esencial de crear herramientas educativas destinadas a dar a conocer a los ciudadanos europeos la historia de la integración europea, los logros de la UE, y los problemas y dificultades que afectan a Europa y su futuro. Financiado por la Comisión y el PE, el Ministerio de Asuntos Exteriores francés, el Consejo General del Mosela, la Fundación Robert Schuman (París) y la Oficina franco-alemana para la juventud, entre otros. A través de su museo dedicado al Padre de Europa, y de sus talleres educativos contribuye a la educación de miles de jóvenes alumnos al año sobre temas europeos, en estrecha colaboración con numerosos asociados, tales como la Red Europea de Educación y Formación (UE NET) y la Federación Francesa de Casas de Europa, encargados de gestionar el diseño, la construcción y distribución de herramientas educativas en Europa.

- El programa «Derechos fundamentales y ciudadanía», inscrito en el programa general de "Derechos fundamentales y justicia" para el período del 2013, tenía como objetivo promover el desarrollo de una sociedad europea basada en el respeto de los derechos fundamentales, el refuerzo de la sociedad civil y el fomento de un diálogo abierto y transparente, la lucha contra el racismo y la xenofobia y la mejora de la comprensión mutua entre las autoridades judiciales y administrativas y los profesionales del Derecho<sup>262</sup>.

A tal efecto, el programa a través de las actuaciones de la Comisión Europea, los países de la UE y organizaciones no gubernamentales, fomentaban el desarrollo de los derechos fundamentales reconocidos en el Artículo 6 del TUE entre los que cabe destacar el refuerzo de la sociedad civil, el fomento del diálogo abierto, transparente y periódico con ella, haciendo especial hincapié en las medidas dirigidas a combatir el racismo, la xenofobia y el antisemitismo, entre otros objetivos.

Podemos encontrar, también, programas europeos promovidos por la Fundación Rey Balduino (Bélgica) en colaboración con la red de Fundaciones Europeas entre las que se

---

<sup>262</sup> El programa «Derechos fundamentales y ciudadanía», Decisión 2007/252/CE del Consejo, de 19 de abril de 2007. Consultado en la página web de Eur-Lex: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=URISERV%3A116026>, Último acceso: diciembre de 2020.

incluye la Fundación Luis Vives, en España, que unieron sinergias para el estudio de estrategias tendentes a incentivar la intervención de la ciudadanía en los asuntos públicos que les afectaban<sup>263</sup>.

Es a partir del año 2012 cuando podemos afirmar que, verdaderamente, el foco de atención se centra fundamentalmente en sensibilizar a la ciudadanía sobre la importancia de su implicación en las políticas de las instituciones de la UE. La agenda europea incluía no sólo la gobernanza económica, sino cuestiones tan fundamentales como el papel de los jóvenes en el mercado laboral y en la sociedad, el cambio climático, la energía sostenible, la seguridad, el transporte, la innovación y otras iniciativas emblemáticas en línea con objetivos de la Estrategia Europa 2020<sup>264</sup>.

Al conmemorar el 20º aniversario de la creación de la ciudadanía europea en el Tratado de Maastricht, el 1 de noviembre de 1993, la Comisión Europea, propuso designar el año 2013 como el "Año Europeo de los Ciudadanos" con la idea de transmitir que la ciudadanía es uno de los pilares fundamentales de la UE<sup>265</sup>.

Mediante la designación del año 2013 como el Año Europeo de los Ciudadanos, la Comisión, pretendía sensibilizar a la ciudadanía europea y estimular su participación activa en las decisiones políticas de la Unión, incentivar debates sobre el impacto, potenciar derechos a través de eventos, conferencias y seminarios que serán llevadas a cabo en toda la Unión a través de sus diferentes niveles: nacional, regional o local, tal y como lo manifestaba la Vicepresidenta de la Comisión Europea y Comisaria responsable de Justicia, Derechos Fundamentales y Ciudadanía Viviane Reding: "La libre circulación es uno de los derechos más preciados en la UE. Es sinónimo de ciudadanía de la Unión. Quiero construir sobre

---

<sup>263</sup> La Fundación Juan Luis Vives intelectual español de prestigio universal, está considerado como el precursor en llevar a la práctica un "servicio organizado de asistencia social", es decir, una figura pionera en defender la intervención del Estado en la asistencia social, de ahí, que ambas instituciones unieran sinergias para el estudio de estrategias tendentes a incentivar la intervención de la ciudadanía en los asuntos públicos que les afectaban.

<sup>264</sup> Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establece el programa "Ciudadanos con Europa" para el periodo 2007-2013 a fin de promover la ciudadanía europea activa» COM(2005) 116 final - 2005/0041 (COD) (2006/C 28/06).

<sup>265</sup> Comisión Europea. COM(2013) 269 Final Report from the Commission to The European Parliament. The Council, The European Economic and Social Committee and The Committee of the Regions. EU Citizenship Report 2013, EU citizens: your rights, your future. Bruselas 8.5.2013, Consultado en página web: <http://ec.europa.eu/citizens-2013>.

nuestros logros para que todos los ciudadanos de la UE se sientan cómodos al viajar, ir de compras, estudiar o establecerse en otro EE.MM de la UE. Hoy el 48% de los europeos consideran que no están bien informados acerca de sus derechos. El Año Europeo de los Ciudadanos nos ayudará a cambiar esta situación. Será una buena oportunidad para recordar a la gente lo que la UE puede hacer por cada uno de nosotros [...] Deseo que, a partir de estos logros, sigamos avanzando de modo que todo el mundo –desde los turistas y estudiantes hasta los trabajadores y pequeños empresarios– pueda realmente beneficiarse de un espacio europeo de libertad, seguridad y justicia, [...]. Mi objetivo ahora es cerciorarme de que se eliminen los obstáculos con que los ciudadanos aún se enfrentan a la hora de ejercer sus derechos, con independencia del lugar en que estén<sup>266</sup>."

A través de esta declaración de intenciones, la Comisión planteó una serie de propuestas destinadas a diferentes públicos objetivos, tanto de carácter institucional como de participación ciudadana propiamente dicha, encaminadas a consultar y recopilar los puntos de vista y opiniones de la ciudadanía y evaluar así su relevancia, eficacia, eficiencia y coherencia de los proyectos llevados a cabo.

La propuesta se estructuró en varios niveles y enfocados a públicos diferentes:

En este sentido, destacamos la propuesta institucional:

- a) "Ciudadanos activos con Europa", en la que se potenciaban los hermanamientos de ciudades. Estas actuaciones, puntuales o experimentales, o bien adoptando la modalidad de acuerdos estructurados, plurianuales o con varios socios, comprenden una serie de actividades tales como: reuniones de ciudadanos, conferencias o seminarios específicos sobre asuntos de interés común, publicaciones relacionadas y todo ello organizado en el contexto de las actividades de hermanamiento. Dichas medidas tenían como objetivo reforzar el conocimiento recíproco y la comprensión mutua entre los ciudadanos y las culturas.

---

Discurso de Viviane Reding, consultado en: Consultado en página web de la Comisión Europea: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-10-1390\\_es.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-10-1390_es.htm). Último acceso: julio 2019.

En lo que respecta a las organizaciones de la sociedad civil a escala europea;

- b) La propuesta: "Sociedad civil activa en Europa", estableció el apoyo estructural a las organizaciones europeas de investigación sobre política pública (foros de reflexión); y a proyectos iniciados por organizaciones de la sociedad civil.
- c) "Juntos con Europa", que englobaba actos de gran visibilidad, tales como conmemoraciones, premios, actos artísticos, conferencias a escala europea, etc. Así como la elaboración de estudios, encuestas y sondeos de opinión para una mejor comprensión de la realidad.
- d) "Memoria histórica activa de Europa", que se tradujo en la conservación de los lugares principales y los archivos relacionados con las deportaciones y la conmemoración de las víctimas.

Estas medidas fueron respaldadas por actos organizados por la Comisión en cooperación con los EE.MM. u otros interlocutores pertinentes de interés para los pueblos europeos, encaminados a reforzar la integración ciudadana a través de la concienciación de la historia, los logros y los valores de la UE que impulsaban diálogos interculturales destinados a facilitar el desarrollo de su identidad europea. Así mismo, estos actos incluían la conmemoración de acontecimientos históricos, la celebración de logros europeos, actos artísticos, la sensibilización sobre cuestiones específicas, la celebración de conferencias a escala europea y la concesión de premios que ponían de relieve consecuciones importantes. Todo ello, con el apoyo de las nuevas tecnologías, y más concretamente, con la utilización de las tecnologías de la sociedad de la información.

De este modo, el objeto y ámbito de aplicación del programa "Europa con los ciudadanos" (2007-2013), surgido como continuación de Ciudadanía activa europea (2004-2006), con el objetivo de incrementar la participación activa en el proceso de integración europea, tuvo como finalidad contribuir a la consecución de que los ciudadanos participaran activamente en la construcción de una Europa cada vez más cercana, democrática y abierta al mundo, unida y



enriquecida por su diversidad cultural, contribuyendo así, al desarrollo de la ciudadanía de la UE.

De hecho, la introducción o el refuerzo de la dimensión europea en las actividades de las organizaciones locales, regionales, nacionales o a escala europea de la sociedad civil involucraron a los ciudadanos o representaron sus intereses a través de debates, publicaciones, defensa de causas u otros proyectos transnacionales concretos, hecho que les permitió mejorar sus capacidades y alcanzar a públicos más amplios. La cooperación directa entre organizaciones de la sociedad civil procedentes de distintos EE.MM. pretendía contribuir a la comprensión mutua entre las diversas culturas y puntos de vista y a la identificación de las preocupaciones y los valores compartidos. Fomentando a través de las líneas de actuación, ya comentadas, el sentimiento de identidad europea, basada en unos valores, una historia y culturas comunes y contribuyendo así a mejorar la tolerancia y la comprensión mutua entre los ciudadanos europeos, respetando y fomentando la diversidad cultural y lingüística y contribuyendo al diálogo intercultural.

A iniciativa del Consejo, el programa Europa con los ciudadanos, aún vigente, tiene como finalidad que los ciudadanos comprendan la UE, su historia y diversidad, y tiene como objetivo fomentar la ciudadanía europea y mejorar las condiciones para la participación cívica y democrática a nivel de la Unión<sup>267</sup>.

Veamos a continuación algunas de las principales características del Programa Europa con los ciudadanos:

Este programa se divide en dos vertientes: "Recuerdo europeo" y "Compromiso democrático y participación cívica". Siendo sus funciones principales, por un lado, promover la ciudadanía europea activa a través de una amplia gama de actividades y organizaciones que faciliten la participación de ciudadanos individuales (aquellos que ya están activos en organizaciones o instituciones, pero también aquellos que aún no están comprometidos). También apoya a las organizaciones de la sociedad civil que persiguen un objetivo de interés

---

<sup>267</sup> Europa con los ciudadanos: Reglamento del Consejo (UE) N° 390/2014 de 14 de abril de 2014 para el período 2014-2020.

general europeo, a los municipios (hermanamiento de ciudades y redes de ciudades), así como a proyectos iniciados por organizaciones de la sociedad civil y proyectos en el ámbito de la memoria europea. Estos proyectos y actividades tienen como objetivo promover los valores comunes de la UE, el conocimiento de la historia compartida de Europa, la participación ciudadana responsable y democrática de los ciudadanos y el sentimiento de pertenencia común.

Esta consulta pública es parte de un proceso para evaluar los resultados obtenidos por las acciones implementadas a través del programa Europa con los Ciudadanos y tiene como objetivo ofrecer a los ciudadanos y partes interesadas la oportunidad de compartir sus puntos de vista, ideas y análisis. También encontramos entre sus objetivos, el de proporcionar una mayor reflexión sobre cómo el programa puede tener un impacto más amplio en los próximos años, también en relación con otros proyectos para ciudadanos de la UE.

De toda la información obtenida a través del programa, la Comisión presenta los resultados de la evaluación mediante un informe que remite al PE, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones con la intención de mejorar la implementación de dichas iniciativas y estudiar la viabilidad sobre la continuación del programa después de 2020<sup>268</sup>.

La evaluación intermedia confirmó la pertinencia del Programa «Europa con los Ciudadanos» para la consecución de su objetivo central de «brindar a los ciudadanos la oportunidad de interactuar y participar en la construcción de una Europa cada vez más cercana, desarrollando así la ciudadanía de la UE». Del informe de evaluación se desprende que las actividades que apoya el Programa deben poder generar efectos positivos para los ciudadanos, como el refuerzo del sentimiento de pertenencia y de la identidad europea, la introducción de cambios en las actitudes de los participantes en el Programa hacia otros ciudadanos europeos, el incremento de su participación en los procesos democráticos y el aumento de su conocimiento de la UE y sus instituciones y de su interés hacia ellas. En la

---

<sup>268</sup> Informe sobre la evaluación intermedia del Programa «Europa con los Ciudadanos» 2007-2013. Informe de la Comisión al PE, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Bruselas, 1.3.2011 COM(2011) 83 final.

evaluación se señala que el actual Programa «Europa con los Ciudadanos» puede contribuir a reforzar el papel de los ciudadanos en la formulación de nuevas políticas y estrategias, como Europa 2020. Para ello, es necesario alinear las prioridades del Programa con los objetivos políticos de la Comisión, impulsando proyectos contengan propuestas que permitan sondear el terreno para nuevas iniciativas políticas.

El valor añadido más significativo de la participación en la UE parece ser su influencia en las capacidades y las redes del sector de la sociedad civil que incidirán en los procesos políticos en el futuro. La evaluación muestra que el Programa sigue suscitando una fuerte demanda y, a juzgar por la cantidad de solicitudes presentadas y el índice de admisiones, su presupuesto está por debajo de la demanda real. La evaluación destaca también que existe una considerable demanda no satisfecha de acciones y medidas, por ejemplo en los ámbitos de la memoria histórica activa de Europa, las subvenciones operativas y las medidas de movilidad. El actual Programa mantiene un buen equilibrio y obtiene una buena rentabilidad combinando acciones que llegan a los operadores a pequeña escala y a los que apoyan el desarrollo de capacidades. La implementación del Programa, con un reparto de las responsabilidades entre la Comisión Europea y la Agencia Ejecutiva en el Ámbito Educativo, Audiovisual y Cultural (en adelante, EEACEA), parece ser globalmente satisfactoria. El reparto de responsabilidades entre la Comisión y la EACEA ha ofrecido nuevas posibilidades de sinergias, adaptando los procedimientos de solicitud a los de otros programas gestionados por la EACEA y mejorando la eficiencia en la tramitación de las solicitudes y las peticiones de información de los beneficiarios. En lo que respecta a los Puntos de «Europa con los Ciudadanos» establecidos en el marco del Programa «Europa con los Ciudadanos», la mayoría de los beneficiarios encuestados (77-78 %) consideró muy útiles sus servicios. La evaluación señala que aún pueden mejorarse con el establecimiento de vínculos más estrechos entre los Puntos de «Europa con los Ciudadanos» y la red de coordinadores de los hermanamientos y la ampliación de la cobertura y del perfil de dichos Puntos en los distintos países. En la evaluación se mencionaron como principales puntos de mejora en la gestión del Programa la necesidad de aumentar la coherencia de las directrices y de simplificar los formularios, la puesta a disposición de los formularios de solicitud y de los demás documentos mucho antes del final de los plazos y el envío de observaciones cualitativas sobre las solicitudes a sus titulares.

En lo que respecta a la eficacia global del Programa con respecto a la participación e impacto La evaluación intermedia indica que se están cumpliendo los objetivos operativos de la implementación del Programa y las expectativas de sus beneficiarios. Los resultados de la evaluación indican que el índice de nuevos solicitantes parece ser más elevado en la acción sobre la memoria histórica del Programa (63 %) e inferior, pero significativo, en la acción sobre el hermanamiento de ciudades (en torno al 33 %). En lo que respecta al equilibrio geográfico de los promotores de proyectos, los mejor representados tienden a estar en Europa Central y Occidental. Los países subrepresentados parecen encontrarse en el norte, el sur y sureste de Europa. Cabe señalar, no obstante, que la distribución es mucho más amplia y la cobertura geográfica, mucho más uniforme cuando se tienen en cuenta el origen de los socios de los proyectos y la nacionalidad de los participantes en los mismos. La evaluación indica que existe una representación equilibrada de mujeres y hombres en las actividades del Programa, pero que los grupos minoritarios, las personas con discapacidad y los grupos marginalizados en general están subrepresentados. El impacto del Programa puede resumirse en las categorías siguientes:

- a) Apoyo y aumento de la capacidad de las organizaciones y los movimientos de la sociedad civil.
- b) Las organizaciones de la sociedad civil desempeñan un importante papel como intermediarias entre los agentes de la política pública y los ciudadanos: el evaluador señala que estas organizaciones realizan actividades que tienen «efectos multiplicadores» considerables, al informar al público en general sobre asuntos relacionados con la UE y entablar un debate informado sobre cuestiones de política actual.

Con respecto a la iniciativa del hermanamiento de ciudades, la evaluación intermedia indica que el Programa animó a los posibles beneficiarios a pensar más desde la perspectiva del desarrollo de una mayor cobertura temática y del establecimiento de vínculos con nuevas materias o ámbitos políticos como las cuestiones medioambientales o la memoria histórica.

En resumen, la evaluación indica que el Programa puede alcanzar la sostenibilidad a largo plazo desarrollando la capacidad de la sociedad civil y animando a los participantes a convertirse en futuros agentes y multiplicadores. El 53 % de los participantes encuestados para la evaluación intermedia tenían previsto dedicarse a la organización o la promoción de actos propios y el 45 % tenían previsto desarrollar ideas para sus propios actos. De acuerdo con la encuesta a los beneficiarios del Programa, la retirada o la reducción del nivel de financiación tendría como principal efecto negativo la reducción del alcance de las actividades, del número de participantes, de la dimensión internacional, de la creación de redes y de la movilidad. Los proyectos de la sociedad civil tendrían menos probabilidades de continuar. En lo que respecta a la difusión de los resultados, la evaluación destaca que la inmensa mayoría de los promotores de proyectos afirman haber utilizado con éxito una serie de métodos de comunicación, especialmente actos y distintas formas de medios de comunicación o multimedia sociales/interactivos, como publicaciones impresas y DVD. Se identificaron barreras a una difusión más amplia, como la falta de financiación específica para las comunicaciones, el coste de la publicidad y las traducciones, la necesidad de personal especializado y una relativa falta de interés por parte de los medios de comunicación nacionales.

La evaluación intermedia recomienda en primer lugar reforzar el vínculo entre el Programa y las grandes cuestiones de la sociedad y los asuntos considerados por los ciudadanos como de interés directo y actual. En segundo lugar, en el futuro, el actual Programa debe contemplar la búsqueda de formas de apoyar la consecución de los grandes objetivos y prioridades políticas de la UE, como la Estrategia Europa 2020, y la vinculación con las actividades del Año Europeo del Voluntariado que promueven la ciudadanía activa. Deben fomentarse los proyectos que mantienen estrechos vínculos con estas prioridades de la UE. Al fijar los puntos de interés anuales de las prioridades permanentes del Programa se prestará más atención al actual contexto político. Se tendrán en cuenta las necesidades y el interés que expresan las partes interesadas, así como las sinergias con otros programas e iniciativas similares que reciban apoyo de la UE. Las recomendaciones relativas a la implementación del actual Programa y los posibles ajustes se refieren a: la búsqueda de un equilibrio adecuado entre el apoyo a las principales partes interesadas con valor estructural y el esfuerzo por apoyar y llegar a los participantes a pequeña escala o nuevos (mediante el desarrollo de capacidades);

el aumento del nivel de financiación de las acciones de la memoria histórica activa en Europa y de la sociedad civil activa; la búsqueda de un equilibrio entre el esfuerzo por llegar a un número significativo de participantes y el mantenimiento de la calidad del contenido innovador de las actividades que reciben apoyo; el seguimiento del impacto de los Puntos de Contacto de «Europa con los Ciudadanos» y el desarrollo de su capacidad; la ampliación del papel de la formación, el desarrollo de capacidades y el apoyo a los multiplicadores en todas las medidas; la revisión continua de la estructura y el contenido de los formularios de solicitud y su simplificación en la medida de lo posible; la tramitación de las solicitudes en lenguas adicionales de la UE (además de las lenguas de trabajo de la UE). La Comisión Europea, en cooperación con la EACEA, ya ha adoptado una serie de disposiciones para la mejora permanente de la implementación del actual Programa, por ejemplo fomentando reacciones periódicas de los beneficiarios (a través del diálogo estructurado y de otros medios) y de los Puntos de Contacto de «Europa con los Ciudadanos».

Por otra parte, actos de gran visibilidad, como los actos de la Presidencia y los premios anuales Golden Stars (para proyectos especialmente brillantes financiados por el Programa), aumentan la atención prestada al Programa en todos los países participantes. Aunque, debe mejorarse el equilibrio geográfico en el proceso de selección de los proyectos, por ejemplo elevando el umbral de calidad para los países que superan ampliamente la tasa media de participación en el Programa. En el caso de los grupos a los que es difícil llegar, el Programa «Europa con los Ciudadanos» presta especial atención a la igualdad de participación en sus actividades, teniendo en cuenta el sexo, la edad y la discapacidad. Se ha dado especial prioridad a la promoción de la participación de las mujeres en la democracia a nivel local. Se mejorará la implicación de los grupos a los que es difícil llegar mediante el intercambio de enseñanzas y buenas prácticas de proyectos que han tenido especial éxito en este ámbito.

La evaluación intermedia indica que aún es posible aumentar el impacto del Programa en las políticas, aprovechando los vínculos entre el desarrollo de capacidades de la administración local y las actividades de hermanamiento de ciudades que reciben ayuda del Programa; estudiando la posibilidad de organizar actos, encuentros con la prensa, asociaciones y mesas redondas que reúnan a los responsables políticos, los expertos temáticos y las organizaciones, así como sus redes, que se benefician del Programa para analizar asuntos

específicos de las políticas; garantizando que, siempre que sea posible, los proyectos incluyan el análisis de su impacto en los medios de comunicación y el proceso de definición de políticas; estableciendo vínculos más sólidos con otros programas e iniciativas de la UE, como el Programa de Derechos Fundamentales y Ciudadanía, la Juventud en Acción, Cultura, e-Democracia y e-Participación; instando a que los proyectos que reciben ayuda incluyan un análisis del impacto de sus herramientas de difusión; desarrollando un análisis más global de la eficacia de la acción «Juntos con Europa», especialmente la cobertura en los medios de comunicación y el impacto en los participantes. La Comisión se esforzará por que mejore el análisis y la valorización del impacto de los proyectos individuales en los informes finales ajustando la estructura de estos últimos.

Por tanto, podemos concluir que la evaluación confirma la importancia del Programa «Europa con los Ciudadanos» para la promoción de la participación ciudadana, reforzando el sentimiento de identidad común, la tolerancia y la comprensión mutua. Hasta la fecha, el Programa ha permitido a 2,8 millones de ciudadanos europeos y sus organizaciones interactuar y participar en el proceso de construcción europea, expresar sus opiniones y contribuir al proceso político. Ha puesto en contacto a personas y comunidades locales de distintos países. La evaluación destaca también que aún existe margen de desarrollo<sup>269</sup>.

Nos detenemos a continuación en el ejemplo del caso concreto del año europeo de las Actividades de Voluntariado que enmarcado en el Fomento de una Ciudadanía Activa, supone para el Consejo de la UE un elemento esencial para fortalecer la cohesión y consolidar la democracia<sup>270</sup>.

---

<sup>269</sup> Resumen General y Evaluación Crítica del Programa. Europa con los ciudadanos (2014-2020), Consultado en página web: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2012/495822/IPOLCULT\\_NT\(2012\)495822\(SUM01\)\\_ES.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2012/495822/IPOLCULT_NT(2012)495822(SUM01)_ES.pdf). Último acceso: agosto 2020.

<sup>270</sup> Decisión del Consejo de 27 de noviembre de 2009 sobre que Fomenten una Ciudadanía Activa (2011) (2010/37/CE) El Consejo de la Unión Europea, Visto el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea y, en particular, su artículo 308, Vista la propuesta de la Comisión, Visto el dictamen del Parlamento Europeo, Considerando lo siguiente: El Tratado establece la ciudadanía de la Unión Europea (UE), que es complementaria de la ciudadanía nacional de los respectivos Estados miembros y constituye un importante elemento para fortalecer y salvaguardar el proceso de integración europea. Consultado en página web: <https://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:017:0043:0049:ES:PDF>, Último acceso: agosto 2020.

En este sentido, el «Año Europeo de las Actividades de Voluntariado que Fomenten una Ciudadanía Activa» pretendía contribuir a poner de manifiesto que el voluntariado es una de las dimensiones esenciales de la ciudadanía activa y de la democracia, que plasma en la práctica valores europeos tales como la solidaridad y la no discriminación contribuyendo así a un desarrollo armónico de nuestras sociedades europeas. Las actividades de voluntariado constituyen una rica experiencia de aprendizaje, permiten el desarrollo de aptitudes y competencias sociales y contribuyen a la solidaridad, teniendo debidamente en cuenta las peculiaridades de la situación de cada EE.MM. así como todos los tipos de actividad voluntaria, formal, no formal o informal, que una persona emprende por propia voluntad, opción y motivación, y sin fines de lucro beneficiando al voluntario individual, a las comunidades y a la sociedad en conjunto<sup>271</sup>.

En definitiva, lo que pretendemos resaltar es que sin duda, las instituciones de la UE han puesto en marcha numerosas iniciativas encaminadas a promover los derechos fundamentales e informar a todos los ciudadanos a cerca de ellos, alentando la participación activa en la vida democrática de la Unión, a través del apoyo a las organizaciones no gubernamentales y demás agentes de la sociedad civil con la finalidad de aumentar su capacidad para participar activamente en la promoción de los derechos fundamentales, el Estado de Derecho y la democracia. Con esta finalidad, la UE ha creado las estructuras pertinentes para promover el diálogo interconfesional y multicultural a escala europea contando para ello con la colaboración de organizaciones e instituciones públicas o privadas, universidades, centros de investigación, organizaciones no gubernamentales, autoridades nacionales, regionales y locales; organizaciones internacionales y otras organizaciones sin ánimo de lucro, además de complementarse con otros instrumentos de la UE, en particular con los programas generales «Seguridad y defensa de las libertades» y «Solidaridad y gestión de los flujos migratorios», así como con el programa *PROGRESS*<sup>272</sup>, dentro del Programa Europeo de Empleo e Innovación Social (EaSI). Dicho programa, gestionado directamente por la Comisión Europea, es un instrumento de financiación a nivel europeo que promueve un empleo sostenible y de calidad, garantizando una protección social adecuada y luchando contra la

---

<sup>271</sup>Valores de la UE, Consultado en página web: [https://op.europa.eu/webpub/com/europe-better-together/es/EUROPE\\_Living\\_together.html](https://op.europa.eu/webpub/com/europe-better-together/es/EUROPE_Living_together.html), Último acceso: agosto 2020.

<sup>272</sup> Programa Progress: Decisión 2007/252/CE, 28.4.2007. Consultado en página web Eur-Lex: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=URISERV%3A116026>.



exclusión social y la pobreza, mejorando las condiciones de trabajo. Hasta 2013 los tres programas comunitarios: PROGRESS, EURES y Microfinanciación Progress se gestionaban por separado, pero a partir del mes de enero de 2014 estos programas forman los tres ejes del Proyecto Europeo de Empleo e Innovación Social (EaSI), ayudando a los países miembros de la UE a mejorar sus políticas en tres ámbitos:

- El empleo, en particular para luchar contra el desempleo juvenil
- La protección social, la inclusión social y la reducción y prevención de la pobreza y
- Las condiciones de trabajo.

Siendo sus objetivos fundamentales desarrollar y difundir conocimientos analíticos de calidad, facilitar el intercambio de información eficaz e inclusivo, el aprendizaje mutuo y el diálogo proporcionando el apoyo financiero para ensayar innovaciones en las políticas sociales y del mercado laboral, proporcionando a las organizaciones apoyo financiero para desarrollar, promover y apoyar la aplicación de los instrumentos y políticas de la UE<sup>273</sup>.

Evidentemente este tipo de iniciativas han supuesto un compromiso por parte de las instituciones de la UE de acercar posiciones ante la ciudadanía, cumpliéndose así el deseo de la ciudadanía de que su voz sea oída por la clase política y que esta asuma dichas demandas además de la necesidad de encontrar nuevos cauces e instrumentos de participación ciudadana más efectivos, transparentes y eficaces.

De lo anterior podemos concluir que la clave no parece estar solamente en que los ciudadanos sean escuchados por las instituciones europeas, que por supuesto no deja de ser fundamental, para lo que deben mejorarse claramente los vínculos entre el PE y los ciudadanos junto con iniciativas de índole más deliberativa, sino que además deben superarse una serie de limitaciones estructurales que impiden que se avance en muchas de las cuestiones que son centrales para asegurar el bienestar de los ciudadanos.

---

<sup>273</sup> Proyecto Europeo de Empleo e Innovación Social (EaSI), consultado en página web de la Comisión Europea: <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1081&langId=es>, Último acceso: marzo 2021.

Muchas son las causas y los factores a tener en cuenta. La política europea se ha complejizado y complicado exponencialmente durante los últimos años, en especial desde que somos 27 socios, y por ende las negociaciones tienen que tener en cuenta 27 sensibilidades y situaciones internas, porque las reticencias soberanistas siguen existiendo, porque hay escepticismo en amplios sectores de la sociedad europea, porque el parón institucional ha limitado y frenado el desarrollo y el progreso de muchas iniciativas, etc.

Esta cierta desconexión ha tenido su expresión cuando se ponen en marcha mecanismos de participación directa del ciudadano, a través del voto en referendos, los resultados son negativos, poniendo en evidencia la disconformidad e indiferencia de gran parte de la ciudadanía con un “algo” que es la UE que no conoce y que considera que poco tiene que ver con su realidad más cercana.

En este sentido, aún quedan muchas cuestiones por resolver para que los mensajes de los ciudadanos sean escuchados por quienes tienen la responsabilidad de hacerlos realidad.

### **3.5. Propuestas de mejora.**

A lo largo del presente trabajo, encontramos en las instituciones de la UE, por un lado el principio de democracia representativa que se traduce en que los EE.MM quedan representados en el Consejo por sus Gobiernos, democráticamente responsables ante los ciudadanos de los EE.MM. El PE elegido por sufragio universal, libre, igual, directo y secreto representa directamente a los ciudadanos de la UE.

Por otra parte, el principio de democracia participativa también toma cuerpo, ya que el Tratado prevé toda una serie de mecanismos apropiados para que los ciudadanos de la UE y sus asociaciones representativas mantengan un diálogo abierto y transparente con las instituciones de la UE y además la Unión reconoce y promueve el papel de los interlocutores sociales y de esta manera se articulan cauces para que la ciudadanía pueda, de forma directa, expresar sus opiniones y promover iniciativas en todos los ámbitos de actuación de la Unión.

Nos centramos a continuación en el desarrollo de nuestro enfoque en el que consideramos necesarias reformas para mejorar la calidad normativa, al dar mayor protagonismo y participación a los actores principales de nuestro estudio. En este sentido afirmamos que a mayor participación ciudadana mayor calidad normativa.

Como avanzábamos en nuestro primer capítulo al hablar del significado de la soberanía, nos apoyamos en la tesis de que quienes están afectados por las normas legales vinculantes, tienen que ser incluidos como miembros libres e iguales en los procesos de producción de estas normas. Formulado de esta manera, se pone de manifiesto que son las personas, los ciudadanos en pleno uso de sus derechos quienes puedan participar libremente en la creación de esas reglas a las que tienen que someterse.

En este punto y apoyándonos en los estudios que Boix ha llevado a cabo sobre la “better regulation”, consideramos posible, en primer lugar, la implementación de prácticas, que como él mismo afirma, mejoren la calidad normativa, tanto por medio de análisis *ex ante* cuando la Administración elabora disposiciones reglamentarias o proyectos de ley para su posterior discusión reglamentaria, como a través de la evaluación *ex post* de los efectos. Es decir, estamos haciendo referencia a la idea, por un lado, de evaluaciones *ex ante*, a través de informes previos a cargo de diversos órganos, y medidas de control *ex post* sobre los efectos de las normas. En este sentido, se aunarían medidas en materia de transparencia y participación como elementos íntimamente ligados entre sí como fórmulas de *open government*. En este contexto de gobierno abierto, los ciudadanos van más allá de ser receptores pasivos y se convierten en parte activa de la creación de reglas a las que tendrán que someterse, exponiendo abiertamente sus necesidades a los gobiernos y dirigentes encargados de ponerlas en práctica.

Hemos recogido a lo largo de nuestro estudio diversos ejemplos en los que los ciudadanos hacen oír su voz ante las instituciones de la UE, tal es el caso de la Iniciativa Ciudadana Europea, el Registro de Transparencia, el portal de datos abiertos de la UE (<https://data.europa.eu/euodp/es/data>).

Es por todos conocido el procedimiento legislativo de la UE, así, la Comisión tiene el “derecho de iniciativa”. Esto significa que es la única responsable de elaborar propuestas de nueva legislación europea, que presenta al PE y al Consejo. Estas propuestas deben tener por objetivo defender los intereses de la Unión y de sus ciudadanos, y no los de países u otros intereses específicos.

Antes de presentar una propuesta, la Comisión debe tener en cuenta las nuevas situaciones y problemas que se plantean en Europa, y considerar si la legislación de la UE es la mejor manera de hacerles frente. Por esta razón, está en contacto permanente con una amplia gama de grupos de interés y con dos organismos consultivos, el Comité Económico y Social y el Comité de las Regiones. También pide las opiniones de los parlamentos y gobiernos nacionales.

La Comisión sólo propondrá que la UE actúe si se considera que un problema no puede ser solucionado con mayor eficacia a escala nacional, regional o local. Esta forma de abordar los problemas al nivel más bajo posible se llama “principio de subsidiariedad”.

En cambio, si la Comisión concluye que se necesita legislación de la UE, entonces, elabora una propuesta para abordar el problema y satisfacer el mayor abanico posible de intereses. Para fijar los detalles técnicos, la Comisión consulta a expertos, constituidos en diversos comités y grupos de trabajo.

Siendo así las cosas, es necesario tener en cuenta, a nuestro entender, un planteamiento que sume iniciativas, que aporte originalidad y que haya sido previamente aplicada con éxito y por tanto contrastada en otros entornos.

Así, proponemos, en segundo lugar, tomar como ejemplo, la Ley de Procedimiento 39/15 en el caso español. En dicha ley se articula la participación ciudadana en el procedimiento de la elaboración de la normativa, a través de la consulta, la audiencia y la información pública.

Así, con carácter previo a la elaboración de la normativa y a través del portal Web habilitado al efecto, recaba la opinión de los sujetos y de las organizaciones representativas potencialmente afectadas.

De esta forma se refuerzan los mecanismos de participación ciudadana, por un lado porque se consulta a los protagonistas las cuestiones principales que pretenden ser abordadas y solucionadas por la iniciativa legislativa, de este modo, al consultar sobre los problemas que se pretenden solucionar, la necesidad y oportunidad de la norma y las posibles soluciones alternativas, se permite, en nuestra opinión, acortar las distancias entre los que detentan el poder y el conjunto de los ciudadanos, aminorando así la desconexión existente entre las instituciones de la UE y la ciudadanía europea.

Sobre esta cuestión, al tratarse de una regulación relativamente novedosa, al menos con este nivel de detalle y exigencia, cubriría una laguna ya que no se ha hecho anteriormente. Vemos como ejemplo de qué manera se ha articulado en el caso del Derecho español. En la Ley 39/2015 del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC), se ha tratado de regular de manera coherente y ambiciosa la forma en la que las Administraciones españolas deberán actuar cuando lleven a cabo labores de iniciativa legislativa y desarrollen sus potestades de dictar reglamentos y otras disposiciones, junto a los principios de buena regulación y al establecimiento de ciertos procedimientos y pautas de evaluación normativa. En ella se establecen, por primera vez de forma coordinada, con vocación de constituir un todo coherente, las medidas de transparencia y publicidad que habrán de cumplir en todo caso estos procesos y los mecanismos de participación de los ciudadanos en estos procedimientos que se consideren los mínimos exigibles. Así, en su artículo 130.1, la Ley 39/2015 establece que: “Las Administraciones Públicas revisarán periódicamente su normativa vigente para adaptarla a los principios de buena regulación y para comprobar la medida en que las normas en vigor han conseguido los objetivos previstos y si estaba justificado y correctamente cuantificado el coste y las cargas impuestas en ellas”. En cuanto a la legitimación para participar en la consulta, la Ley de procedimiento se refiere textualmente a: “Los sujetos y las organizaciones más representativas potencialmente afectados por la futura norma, [...] en la que la consulta pública deberá realizarse de tal forma

que todos los potenciales destinatarios de la norma tengan la posibilidad de emitir su opinión”.

En tercer lugar, encontramos un ejemplo de la relación entre mejora normativa y transparencia y participación en las previsiones contenidas en la Ley 19/2013 de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, cuyo artículo 7 reitera la obligación de garantizar la publicidad activa de todos los proyectos normativos.

En cuarto lugar, y en que a la exigencia de un análisis ex ante de impacto normativo se refiere, encontramos un ejemplo en el caso de las normas básicas contenidas en la Ley 2/2011 de 4 de marzo de Economía Sostenible, que introdujo por primera vez con carácter general y básico la exigencia de un análisis ante de impacto normativo para la producción normativa de todas las Administraciones Públicas que el Real Decreto 1083/2009, de 3 de julio, ya había previsto para el Estado y que además hacía hincapié en su artículo 5, entre los principios en esta materia que trataba de imponer, en la necesidad de prestar una máxima atención a la fase de consulta pública.

Si trasladamos este mecanismo a las instituciones de la UE, más concretamente a las instituciones, que como ya hemos visto anteriormente, tienen la iniciativa legislativa, estaríamos uniendo los conceptos de *better regulation* con *open government*, estamos asociando dos dinámicas, la de una mayor transparencia y la de la participación enfocadas en la búsqueda de una mejor calidad normativa. En la misma línea que se sitúa también la regulación contenida en la Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas de 2015, que podría ser considerada como modelo a seguir, sin que por ello, como es evidente, la Comisión quede eximida de su presencia activa en el mantenimiento de un diálogo permanente con los EE.MM., por ejemplo, en relación con la evaluación mutua de la incorporación de los actos legislativos de la UE y los mecanismos alternativos de resolución de litigios, o bien en cuestiones relacionadas con la sociedad civil, con las organizaciones de consumidores, sindicatos, empresas, y autoridades locales.

En cuanto a la forma en que este sistema de participación podría ser llevado a cabo, proponemos que se encauzara a través de la articulación electrónica. De esta forma, los ciudadanos, tendrían el derecho a optar por intervenir o no por medios electrónicos.

Así, gracias a la aplicación de las nuevas tecnologías también puede verse aumentado el grado de cumplimiento de la regulación por parte de sus destinatarios y de la propia Administración, contribuyendo todo ello, a la mejora de la calidad de la regulación y consecuentemente, incrementando la calidad del producto normativo.

De este modo, sumaríamos a los modos de gestión tradicionales, el procedimiento electrónico, lo que permitiría por un lado hacer más eficiente la propia actuación administrativa, en tanto en cuanto, contribuye a reducir los costes de funcionamiento de la autoridad administrativa, y por otro lado, porque consideramos que es la única manera de poder facilitar la participación a escala comunitaria, no sólo por su diversidad, sino también por el hecho de que muchas de las decisiones afectan a cerca de 500 millones de habitantes.

Siguiendo este hilo argumental, nuestra propuesta cristaliza en la gestión por medios electrónicos de los procedimientos de elaboración de normas administrativas, también conocido como “eRulemaking”.

Veremos a continuación de qué manera se ha articulado en los EE.UU.

### **El caso de los EE.UU.**

Hay que tener en cuenta que los procedimientos de elaboración de reglamentos que se contemplan en el Derecho de los Estados Unidos se caracterizan por permitir un alto grado de participación de los ciudadanos. En este sentido, la mayoría de las disposiciones generales adoptadas por la Administración federal tienen que someterse a un procedimiento llamado *notice and comment*, conocido también como *informal rulemaking*.

Veamos a continuación en qué consiste el denominado “Rulemaking”.

El “*Rulemaking*” es un modo de gestión de los procedimientos administrativos dirigidos a la producción de normas que se caracteriza por la utilización de las nuevas tecnologías de la información y comunicación. Así pues, este mecanismo permite incorporar a la tramitación de los procedimientos, nuevas herramientas que van más allá de la puesta a disposición del público de la información correspondiente el contenido del expediente a través de un sitio web. Es evidente que habrá supuestos en los que la Administración aprecie motivadamente la concurrencia de una razón justificada que haga que la aplicación de este procedimiento resulte impracticable, innecesaria o contraria al interés público. Por ejemplo, en nuestro ordenamiento podría admitirse siempre que no afecte a derechos irrenunciables, que no sea contrario al interés o al orden público, ni que perjudique a terceros.

Pero, a pesar de estas excepciones, el “*notice and comment*”, es el procedimiento de elaboración de normas que la Administración utiliza con mayor frecuencia. Por esta razón la incorporación de las nuevas tecnologías se ha diseñado, materializado y evaluado en relación, específicamente, con esta estructura procedimental facilitando, de esta forma, las interacciones de la Administración y de los ciudadanos, - o de estos entre sí-, en base a la apertura y mutabilidad que caracteriza a la propia tecnología.

Tanto el grado de formalización como el volumen de participación que permite este procedimiento son sustancialmente mayores que los de la mayoría de los procedimientos de elaboración de reglamentos tradicionalmente contemplados, por ejemplo, por el Derecho español.

Así, de esta manera, y aplicando este procedimiento a la UE, el objetivo que nos proponemos conseguir a través de esta propuesta tiene por tanto una doble finalidad; por un lado, mejorar el producto normativo final en cuanto a la capacidad de lograr reglas que acierten con una mejor composición de los intereses sociales en juego y sean por ello más eficaces como regulación y por otro, dotar al producto final de un plus de legitimidad política derivado de la mayor calidad e intensidad democrática que se presume consecuencia de una mayor participación. En tanto que, partimos de la base de que uno de los elementos esenciales para lograr una mejor calidad normativa pasa necesariamente por un mayor



escrutinio público de todo el proceso y la participación de cuantos más actores en el mismo sea posible.

Tras el estudio y análisis de los principios y experiencias en los que se basa esta propuesta podemos concluir que su implementación supone un cambio de cultura jurídico-administrativa, puesto que se propugna la articulación de modelos y mecanismos administrativos de calidad normativa a través de procedimientos electrónicos que catalicen un sistema de participación de la ciudadanía. Somos conscientes de que presentamos una propuesta realmente ambiciosa que requiere, como es natural, de ciertos ensayos y análisis exploratorios previos.

Asentados estos andamiajes y a sabiendas de la compleja arquitectura institucional de la UE, no cabe duda de que el hecho de que la tecnología haga tan sencillo tanto publicar la información como recibir interacción es indudablemente un factor que explica la generalización de este procedimiento. Por tanto podemos afirmar que la puesta en funcionamiento de dicha propuesta sería perfectamente tratable y asumible con los medios actuales.

Desde esta perspectiva vemos que esto es posible en primer lugar porque la autoridad normativa puede conocer de primera mano los términos y el grado en que la medida satisface el interés público relevante, y en segundo lugar, permite conocer el impacto positivo o negativo que la medida puede tener respecto de otros intereses público o privados y por último los efectos que de cualquier índole puedan tener la aplicación de medidas alternativas a la proyectada.

Parecido a los problemas de los Programas de Cooperación al Desarrollo en los que la participación de los destinatarios o afectados es decisiva para que no fracasen estos programas.

Así, la implementación de la nueva regulación permitiría tres vías de participación de los ciudadanos en el procedimiento normativo:

Primero: La consulta pública con carácter previo a la elaboración del texto, lo que de por sí, constituye un avance importante en el proceso de modernización y racionalización de la actividad administrativa.

Segundo: La participación: Entendiendo dicho trámite como la continuación lógica de la consulta previa, y que consiste en la información pública del texto articulado. En este sentido, el texto se publicaría en el sitio web con el objeto de dar audiencia a los ciudadanos afectados y obtener cuantas aportaciones adicionales puedan hacerse por otras personas o entidades. Vemos que la experiencia norteamericana muestra la conveniencia de que la Administración cierre los diversos trámites de participación con un informe final en el que se recojan los principales contenidos de la deliberación pública desarrollada en el marco del procedimiento y se justifiquen las elecciones realizadas por la autoridad normativa.

Examinados los planteamientos, antecedentes y su aplicación tanto en el ordenamiento español como en el estadounidense, este tipo de propuestas supondría una reforma de gran calado que contribuiría a incrementar la legitimidad democrática de la ciudadanía ya que optimiza el procedimiento administrativo en cuanto que aumenta el nivel de legitimidad democrática del producto regulatorio a través del incremento de la transparencia y de la participación de los ciudadanos. Y por ende, del control democrático de esa actividad.

Así, extrapolando cuanto acabamos de exponer para poder plantearlo como factible en el ámbito de las Instituciones de la UE, destacamos cuatro elementos en torno a los cuales se puede defender la tesis de la idoneidad de la puesta en práctica de este procedimiento:

- a) Facilita el conocimiento y la comprensión por parte de los ciudadanos del procedimiento y de los contenidos de la regulación.
- b) Mejora la intervención de los ciudadanos en los trámites procedimentales abiertos a su participación.
- c) Enriquece el carácter deliberativo del procedimiento, y por último,

- d) Facilita el control político de la actuación administrativa por parte de otras instituciones políticas como el Parlamento, el Gobierno u otros entes territoriales.

De hecho, encontramos que el Informe Mandelkern, adoptado por la UE, de conformidad con el artículo 9 del Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, se dejaba constancia de que su puesta en funcionamiento contribuiría significativamente a incrementar la competitividad de la economía europea y el bienestar de sus ciudadanos así como a mejorar la credibilidad y legitimidad del gobierno.

El Informe Mandelkern desarrolló la iniciativa “Better regulation” aprobada por la UE en la Cumbre de Edimburgo de 1992. En dicho informe se estableció la estrategia de mejorar y simplificar en procedimiento regulatorio. En él se establecen una serie de principios entre los que destacamos la participación de las partes interesadas y la mejora del acceso electrónico al conjunto de la legislación de la UE.

Después –y desde el informe Mandelkern–, la Comisión instó a los EE.MM. a poner en práctica las iniciativas de mejora de su marco regulador interno y, en especial, a consultar con los interesados las normas proyectadas y a realizar una evaluación del impacto antes de adoptar las normas nacionales que transpongan normas comunitarias.

Las finalidades señaladas tanto por la OCDE como por la UE en relación con la llamada «mejora de la regulación» y, en especial, con el plan «Legislar mejor» exigen una redacción clara, coherente, comprensible, coherente y precisa de las normas; en la necesidad de identificar en su proceso de elaboración los factores que facilitarán una ejecución adecuada; en establecer claramente los objetivos que se propone alcanzar, su fundamento jurídico y si estos responden a necesidades o problemas previamente planteados; en contar con los recursos materiales suficientes para su aplicación y en la posibilidad de ser cumplida de manera eficaz y eficiente.

Desde el punto de vista normativo, en el caso español, se producen importantes novedades en el ámbito de los servicios cuando se aprobó la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio (denominada “Ley Paraguas”), que

transpone al ordenamiento jurídico español la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior (Directiva de Servicios). En ella se recogen por primera vez una serie de obligaciones vinculadas con los principios de la mejora regulatoria, en relación con la transparencia, la simplificación de procedimientos, la aplicación del principio de necesidad, proporcionalidad y no discriminación, etc. Dos años después la Ley 2/2011 de 4 de marzo, de economía sostenible, supuso la sistematización de los principios e instrumentos de mejora de la regulación.

En el año 2013, se aprobaron la Ley 14/2013, de 27 de septiembre, de apoyo a los emprendedores y su internacionalización, que pretende la promoción de un adecuado clima de negocios, una de cuyas herramientas más interesantes es la regla “one in one out”. Asimismo, se aprobaron la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, y finalmente la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado (LGUM) que profundiza en la aplicación de los principios de mejora de la regulación en el ámbito económico.

En 2015 se produjo una reforma integral del procedimiento administrativo común y del régimen jurídico del sector público con la publicación de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. Ambas leyes contribuyen a la mejora de la regulación a través del incremento de la transparencia, de la seguridad jurídica, de la racionalización administrativa y de la mejora de la eficiencia de la Administración y de la calidad normativa.

En este sentido, se hacía especial hincapié en la necesidad de atender a cuestiones como la proporcionalidad, subsidiariedad o simplicidad de la regulación, al fomentar la participación y la consulta de todos aquellos actores interesados o que se puedan ver afectados por una norma, con el fin, como ya hemos expuesto, de ganar en efectividad a la hora de prever los efectos que la norma pueda contener. En esencia, el Informe apreciaba la importancia de las normas para alcanzar los objetivos de las políticas públicas, y de acuerdo con ello, con la mejora de la regulación se garantizaba por un lado que el acto de legislar se acomodara a la

idoneidad de realizarlo y por otro que cuando se legislara, las normas resultantes cumplieren parámetros de calidad. De esta forma, el incremento de la calidad de las normas, al ser considerado como un bien público en sí mismo, contribuiría a reforzar la credibilidad del gobierno y consecuentemente al bienestar de los ciudadanos, las empresas y demás intervinientes.

Así, en el Informe Mandelkern se describe una estrategia global sobre la base de siete principios esenciales: necesidad, proporcionalidad, subsidiaridad, transparencia, responsabilidad, accesibilidad y simplicidad. Se incluyen además recomendaciones en determinadas áreas aplicables tanto a los gobiernos nacionales como a la Comisión Europea y a las Instituciones de la UE.

Consideramos que nos encontramos ante una situación idónea para encauzar los espacios de participación de los que goza la ciudadanía europea, tanto en las Instituciones Europeas como en los EE.MM.

En este sentido, al habilitar de esta forma a la ciudadanía europea a participar en la elaboración de las normas, la aplicación de las mismas resulta menos problemática para las administraciones públicas y su cumplimiento es más fácil para los ciudadanos ya que se han llevado a cabo los trámites de consulta más convenientes, con anterioridad a la adopción de normas, como paso previo a que, una vez realizada su transposición en los distintos EE.MM, debería ser, como parece evidente, de obligado cumplimiento<sup>274</sup>.

Ahora bien, la mejora de la regulación necesita apoyo político al más alto nivel y evidentemente contar con recursos suficientes ya que afecta al ciclo completo de una política pública (inicio, diseño, legislación, aplicación y revisión) así como a todos los ámbitos de las políticas públicas. Siendo esto así, es necesaria la participación de los órganos normativos y ejecutivos, en el uso de instrumentos tales como la evaluación de impacto, la simplificación, la consolidación y las consultas así como en la promoción de cambios en la cultura normativa. En tanto que deben apoyarse en unas estructuras administrativas y organizativas adecuadas:

---

<sup>274</sup> Molina Del Pozo, C.F.(2014), *Una vez más, en torno a la idea de la Gobernanza en la Unión Europea*. Consultado en página web: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/autor?codigo=112709>, Último acceso: octubre 2019.

tanto en los gobiernos nacionales como en las instituciones comunitarias, cuyas funciones primordiales son las de: coordinar, apoyar y controlar el programa. De esta manera se alcanza también otro objetivo que no es otro que el de promover el aprendizaje mutuo entre las instituciones europeas y los EE.MM.

La mejora de la regulación es un intento de vehicular la mejora del proceso de desarrollo de las políticas públicas mediante el uso conjunto de determinadas herramientas que pueden ser consideradas efectivas, ya que existen ejemplos como los anteriormente señalados que lo evidencian.

Los cambios derivados de la globalización, de los procesos de integración supraestatales y de las nuevas pautas sociales plantean el reto de adaptar las estructuras políticas y los mecanismos de gobernanza establecidos como condición necesaria para asegurar la gobernabilidad de las sociedades. En este punto, cabe recordar que en la actualidad, los ciudadanos exigimos que los gobiernos hagan algo más que proteger a las personas unas de otras<sup>275</sup>.

Hasta ahora sin embargo se ha destacado en este fenómeno su dimensión económica, soslayando los términos políticos, tecnológicos y culturales de tal globalización.

Una de las herramientas decisivas de este cambio planetario, de su rapidez y universalidad es la comunicación instantánea. Los intentos globalizadores ya existieron en otras épocas. Todos los grandes imperios se lo propusieron, pero ahora se vislumbra, por primera vez, como tecnológicamente posible.

La introducción del principio democrático en el orden internacional debería implicar un proceso combinado de desconcentración del poder para reconocer amplias autonomías a los pueblos a la vez que integración supranacional que garantice el amparo efectivo de los derechos fundamentales, y acceso de los ciudadanos a los servicios de educación, salud,

---

<sup>275</sup> Przeworski, A. (2010), *Qué esperar de la democracia. Límites y posibilidades del autogobierno*, Siglo XXI, p.181.

alimentación, etc. Y es básico que este principio tenga en cuenta valores morales como el respeto mutuo y la tolerancia recíproca en vez de que organizaciones poderosas se quieran imponer a los demás a través de estos mecanismos de globalización.

Hay que reintroducir de nuevo el principio generalizado de reciprocidad entre los pueblos para la salvaguarda de valores humanos, fundamento de ese orden jurídico internacional renovado y unas nuevas relaciones internacionales que no deben renunciar a una globalidad abierta, plural, asentada en la reciprocidad de donaciones, en órganos de justicia internacional respetados por todos y por ello profundamente legitimados<sup>276</sup>.

En este contexto, el recurso a la participación ciudadana para legitimar democráticamente las normas europeas ha de situarse en el contexto de una política regulatorio que aboga por racionalizar la elaboración de actos legislativos, considerando que no se trata de legislar más, sino mejor. Precisamente, la participación de los ciudadanos en los procesos de producción normativa es uno de los elementos que caracterizan esta «regulación de segunda generación», dirigida a la producción de normas cuya aprobación ha sido planificada de antemano, que pretenden ser efectivas y eficaces al incidir sobre cuestiones que realmente necesitan de una regulación europea, que tratan de anticipar sus efectos sobre el sector sobre el que se proyectan, y que están sometidas a un continuo proceso de evaluación durante su vigencia para detectar aquellos contenidos que pueden ser mejorados o que han devenido obsoletos o excesivamente gravosos. El resultado es la llamada «legislación inteligente», que hace uso de los mecanismos de la democracia participativa y los remodela y adapta a sus necesidades y objetivos, integrándolos en los procedimientos de elaboración de normas<sup>277</sup>.

La aplicación de la democracia participativa en el contexto de producción de normas europeas pretende «consensuar» las acciones de unas instituciones cuya existencia y origen ha sido mediatizado por la actuación de los estados y que por lo tanto están lejos de los ciudadanos en términos de legitimidad democrática. Si dicha legitimidad se mide en términos

---

<sup>276</sup> Colomer Viadel, A. (2000), “La globalización y el nuevo orden jurídico”, en Colomer Viadel, A, (Coord.), *La soberanía de los Estados y las nuevas relaciones internacionales*, Ed. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales e INAUCO, pp. 13-23.

<sup>277</sup> García García, M.J. (2020), “Participación ciudadana y normas europeas: un potencial por explotar”, *R.V.A.P.* nº 117, mayo-agosto 2020, pp. 107-145.

de la relación entre gobernantes y gobernados y también en términos de eficacia de las decisiones adoptadas, es evidente que la participación ciudadana y los mecanismos de la democracia participativa permiten conectar, en cada supuesto concreto en que dicha participación opera, a los ciudadanos con sus gobernantes, siendo al mismo tiempo un factor más con incidencia en el acierto, oportunidad y en definitiva eficacia de las normas que se adopten.

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

En todo caso, incrementar la influencia y la participación de los ciudadanos en el proceso normativo no tiene por finalidad reemplazar los mecanismos de la democracia representativa, sino simplemente responder a las demandas de una mayor apertura y transparencia de las actuaciones públicas en un sistema democrático que está en proceso de evolución y en concordancia con las indicaciones proporcionadas por el Libro Blanco sobre la Gobernanza Europea.

El recurso a la participación ciudadana para legitimar democráticamente las normas europeas ha de situarse en el contexto de una política regulatoria que busca racionalizar el



ordenamiento jurídico estableciendo procedimientos que permitan concluir el carácter inexcusable de la norma, las necesidades y objetivos que va a atender y que articule al mismo tiempo cauces formales para integrar el interés público y los distintos intereses convergentes, generalmente económicos, en sus preceptos.

El resultado es la llamada «legislación inteligente», término que ha adoptado la legislación española y que proviene de la traducción literal de la expresión «smart regulation», surgida en el ámbito de ciertos organismos internacionales con proyección económica<sup>278</sup>.

Desde el punto de vista de esta tendencia regulatoria, el ejercicio de la potestad normativa es una suerte de último recurso, de manera que antes de aprobar una nueva norma la necesidad de la misma debe ser contrastada y resultar inapelable. El objetivo es producir «legislación de calidad», es decir legislación eficiente, eficaz y proporcionada que no resulte excesivamente gravosa para sus destinatarios, especialmente para aquellos que ostentan intereses económicos. La idea es que la legislación que se adopte sea capaz de favorecer el crecimiento y fomentar el desarrollo sin interferir con los agentes económicos<sup>279</sup>.

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

---

<sup>278</sup> La Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas se hace eco en su exposición de motivos de estos presupuestos, que habían sido ya avanzados en normas con un importante componente económico, tales como la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado, la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio y la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de economía sostenible.

<sup>279</sup> Así, entre otros documentos, y siempre sin ánimo exhaustivo, pueden señalarse el Acuerdo institucional sobre Better Law Making de 2003, sustituido posteriormente por el Acuerdo interinstitucional entre el Parlamento europeo, el Consejo y la Comisión sobre la mejora de la legislación, de 2016; la Comunicación de la Comisión «Actualizar y simplificar el acervo comunitario», de 2003; la Comunicación «Legislar mejor para potenciar el crecimiento y el empleo en la UE», de 2005; la Comunicación «Una Europa de los resultados. La aplicación del Derecho comunitario», de 2007; la Comunicación, «Normativa inteligente», de 2010; la Comunicación «Adecuación de la normativa de la Unión Europea», de 2012; la Comunicación «Normativa inteligente. Responder a las necesidades de las PYMES», de 2013.

La calidad de la norma viene determinada por el objetivo último de dicha regulación, esto es, adoptar legislación que sea lo más eficiente y eficaz posible para la implementación de las políticas de la Unión, que sea sencilla y clara, evite un exceso de regulación y de cargas administrativas para los ciudadanos, las administraciones y las empresas (especialmente las pequeñas y medianas empresas) y esté concebida para facilitar su transposición y su aplicación y para fortalecer la competitividad y la sostenibilidad de la economía de la Unión. El concepto de legislación inteligente tiene pues un trasfondo económico, que pretende racionalizar la adopción de nuevas normas y defiende la idea de que no se trata de regular más, sino de hacerlo de la manera más efectiva, considerando la importancia de mantener un entorno económico atractivo y flexible para el sector privado<sup>280</sup>.

Con esta pretensión de depurar la técnica legislativa y de asegurar su calidad sustantiva, los procedimientos de producción normativa se caracterizan por el incremento de la participación de los ciudadanos, recabando su opinión desde los primeros estadios de producción de la norma, e incluso con anterioridad a la existencia de la propuesta normativa (consulta previa), de forma que las instituciones puedan conocer de antemano los problemas que se pretenden abordar, así como las posibles soluciones alternativas, normativas o no, que puedan plantearse para acometer los objetivos previstos. Y esa participación se prolonga posteriormente, una vez que la norma ha entrado en vigor<sup>281</sup>.

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

---

<sup>280</sup> Considerando segundo del Acuerdo interinstitucional entre el Parlamento europeo, el Consejo de la Unión Europea y la Comisión europea sobre la mejora de la legislación, de 13 de abril de 2016. En García, M.J. (2020), “Participación ciudadana y normas europeas: un potencial por explotar”. *R.V.A.P.* núm. 117. mayo-agosto, pp. 107-145.

<sup>281</sup> Segovia Marco, A. (2015), *La técnica legislativa en la elaboración de anteproyectos de leyes*, pp. 15 y ss.

Desde luego, la reacción europea a la «legislación sobre la marcha» es consciente de que el problema no sólo subyace en la inadecuación de las normas, lo que obliga a parchear constantemente el ordenamiento jurídico, aprobando nuevos preceptos que remedien problemas que pasaron desapercibidos por la regulación inmediatamente anterior. El problema de esta verborrea legislativa es también la falta de conocimiento de las normas, su difícil entendimiento y en definitiva el agotamiento y desencanto de la ciudadanía ante leyes incompresibles que están fuera de su alcance y cuya integración en el sistema jurídico está lejos de ser clara incluso para los eruditos del derecho. Estos excesos legislativos hacen confuso y difícil de entender el sistema normativo y crean inseguridad jurídica.

El problema en definitiva es la deslegitimación del sistema jurídico al que esta situación predispone, y en definitiva de los gobernantes e instituciones que las producen, lo que, en el caso de la UE, erosiona todavía más su maltrecha legitimidad democrática. La constatación de estas carencias y el remedio articulado para ello ha partido, sin embargo de consideraciones fundamentalmente económicas, ateniéndose al lastre económico que una regulación poco eficiente supone para la realización de actividades empresariales y el adecuado funcionamiento del mercado interior.

Esta perspectiva, excesivamente pragmática, pero propia de un sistema legislativo que se caracteriza por los objetivos económicos que definen su actividad y justifican su existencia soslaya, sin embargo, en sus planteamientos un elemento imprescindible en cualquier sistema democrático actual: la necesidad de participación ciudadana que legitime las leyes y las libere de la perspectiva unilateral que tradicionalmente ha alumbrado el nacimiento de las nuevas normas en los sistemas políticos.

Dado que, aunque la participación ciudadana es uno de los requisitos y elementos que definen las pretensiones de esta legislación de segunda generación, lo cierto es que dicha participación no se considera como un fin en sí mismo, sino como un medio o instrumento para conseguir un resultado orientado a un objetivo fundamentalmente económico; esto es, un ordenamiento jurídico que preste soporte y no lastre las expectativas de los operadores económicos. Las consideraciones económicas preceden a las consideraciones políticas y democráticas, y aunque es innegable que el sistema democrático de la Unión se beneficia de

los resultados, también lo es que el catalizador no es tanto la consolidación de la democracia participativa, como los objetivos de corte económico que la potencian.

Las normas desarrolladas bajo los presupuestos de la legislación inteligente se presume que gozan de la aceptación y el respaldo de los ciudadanos, pues han sido elaboradas con su participación para dotarlas de la máxima eficacia. Pero, además, la aceptación de la norma por el ciudadano sobre la base de su eficacia es, en definitiva, también la legitimidad de la norma. Y esa legitimidad prolonga su radio de acción a las propias instituciones.

Ello es especialmente importante en el caso de la Comisión, que sólo goza de legitimidad derivada o indirecta, a diferencia del Parlamento, cuya legitimidad proviene de la forma de elección de sus miembros.

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

Como ya hemos analizado en los epígrafes anteriores del presente capítulo, la IC y las consultas públicas son mecanismos de la democracia participativa. Ambos remiten a la participación y colaboración de los ciudadanos en la producción normativa, bien por iniciativa propia (en el primer caso), o tras un llamamiento de las instituciones europeas en el caso de las consultas. Ahora bien, mientras que la IC ha sido regulada expresamente, las consultas públicas no son objeto de un tratamiento jurídico detallado, quedando reguladas genéricamente por los preceptos que reconocen el derecho de todo ciudadano a participar en la vida democrática de la Unión. Es curioso hacer notar como los Tratados han preferido destacar la figura de la IC, mucho más pomposa y llamativa, aunque de eficacia real muy limitada, y dejar en segundo plano las consultas públicas, a pesar de que dicho mecanismo

forma parte de la tradición jurídica de la mayoría de los estados, entre ellos España, que lo reconocen incluso a nivel constitucional en alguna de sus variantes, como es el caso de la audiencia pública.

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

A modo de precisión conceptual, entendemos que en el derecho comunitario, una consulta se define como el procedimiento a través del cual una institución trata de obtener aportaciones de sujetos externos para dar forma a una política o a una propuesta normativa antes de tomar una decisión sobre la misma<sup>282</sup>.

Tradicionalmente se han considerado las consultas como un mecanismo para mejorar la regulación, al permitir a aquellas partes afectadas realizar aportaciones durante el proceso de elaboración de las normas e introducir sus perspectivas y puntos de vistas, incluyendo la posibilidad de plantear opciones alternativas al ejercicio de la potestad normativa.

---

<sup>282</sup> Las consultas permiten obtener aportaciones de las entidades regionales y locales, las organizaciones de la sociedad civil, las empresas y asociaciones de empresas, los ciudadanos individualmente considerados, así como de académicos y expertos. Sin embargo, en la medida en que estamos hablando de la inclusión democrática de los ciudadanos en el proceso de producción normativa, es necesario reconducir el ámbito de esta exposición, excluyendo a aquellos sujetos que forman parte del sector público, en la medida en que la participación de entes/entidades públicas en la consulta obedece a premisas diferentes a las que definen los mecanismos de la democracia participativa de acuerdo con nuestro derecho interno. Nota en García, M.J. (2020), “Participación ciudadana y normas europeas: un potencial por explotar”, *R.V.A.P.*, nº 117, mayo-agosto, pp. 107-145.

Dichas consultas ayudan al regulador a recabar información, valorar la integración de intereses contrapuestos y tomar decisiones informadas. Igualmente, permiten identificar con antelación los potenciales efectos negativos de las normas y su posible interacción con otras ya existentes o el resultado de su aplicación conjunta. Teóricamente, el proceso normativo abierto a las consultas mejora el control y responsabilidad de los poderes públicos, reduce la arbitrariedad y permite la consideración previa de los intereses afectados.

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

Es importante que en la fase prelegislativa la ciudadanía en general y también los sujetos que puedan verse afectados en sus derechos e intereses por la norma tengan reconocida la capacidad de intervenir a fin de poder compaginar desde un principio el interés comunitario con sus propios intereses. Dicho interés ha de ser perceptible para los ciudadanos, y para ello su colaboración en este primer estadio normativo es esencial.

La Comisión no puede ni debe hacer propuestas legislativas al margen de la ciudadanía, pues esta institución se legitima ante los ciudadanos por medio de sus acciones, razón por la cual es importante que cuente desde el principio con la opinión de los ciudadanos. Y aunque las dos instituciones legislativas, el Parlamento y el Consejo, tienen capacidad para solicitar la adopción de propuestas normativas, en realidad, la potestad de iniciativa legislativa reside exclusivamente en la Comisión<sup>283</sup>.

Por eso es importante que la colaboración de los ciudadanos con las instituciones se articule incluso antes de la formulación de la propuesta legislativa, pues si la gestación de las normas, el germen de las mismas, carece de apoyo o soporte ciudadano, la posterior

---

<sup>283</sup> La única excepción a la iniciativa legislativa de la Comisión se regula en el artículo 223 del TFUE, que permite al Parlamento ejercer esta iniciativa.

tramitación parlamentaria y el resultado final estará afectado por esa carencia. Así, el artículo 2 del Protocolo N° 2 del TFUE, sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad concreta la aplicación del principio de participación democrática en los procedimientos de elaboración de normas, al señalar que antes de proponer un acto legislativo, la Comisión procederá a amplias consultas, si bien en casos de urgencia excepcional la citada institución podrá prescindir de ellas motivando su decisión en una propuesta<sup>284</sup>.

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

---

<sup>284</sup> Téngase en cuenta que, a diferencia de nuestro sistema constitucional, donde la iniciativa legislativa corresponde no sólo al gobierno, sino también al Parlamento, en la UE el monopolio de dicha iniciativa corresponde a la Comisión. Por tanto, la única forma de participación ciudadana en la fase de iniciativa legislativa lo es a través de los mecanismos de la democracia participativa, sea a través de la iniciativa ciudadana europea o las consultas.

Por otra parte, no hay que olvidar que bajo los presupuestos de la llamada legislación inteligente la participación ciudadana se hace presente a lo largo de todo el ciclo de vida de una norma, desde el momento en que la Comisión se plantea la posibilidad de tramitar una propuesta normativa, hasta el momento en que una norma en vigor es objeto de derogación.

La colaboración de los ciudadanos y de los afectados por la norma es así un elemento decisivo no sólo para su adopción, como lo había sido hasta ahora, sino también para la subsistencia de la misma, ya que la democracia participativa se incentiva a lo largo de toda la vigencia de las normas y condiciona su modificación e incluso su derogación. Se producen así las consultas a posteriori, es decir consultas sobre la adecuación y eficacia de la normativa vigente.

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

Aparte del marco general que proporcionan los Tratados a los que hemos hecho referencia anteriormente, cabe decir que no existe un contexto normativo que regule el régimen sustantivo de las consultas, ya que éste se recoge en comunicaciones de la Comisión, programas o conclusiones del Consejo europeo que carecen de valor jurídico y de efecto vinculante<sup>285</sup>. Estos documentos tratan de crear un marco institucional, que no normativo, que

---

<sup>285</sup> Artículo 11 del Tratado de la Unión Europea, así como al artículo 2 del Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, referente al deber de realizar consultas antes de proponer un acto legislativo.



defina las prácticas de la Comisión y de sus funcionarios. A través de ellos la Comisión se autovincula a una práctica para la mejora de la calidad de las normas y de su transparencia por medio del mecanismo de consultas. En efecto, la Comisión estableció un marco genérico sobre las mismas en su Comunicación (COM 2002) 704 final, titulada «Hacia una cultura reforzada de consulta y diálogo. Principios generales y normas mínimas para la consulta de la Comisión a las partes interesadas». Sin embargo, estas normas mínimas no se articulan a través de un instrumento jurídico con eficacia vinculante, sino a través de un documento político, en forma de comunicación<sup>286</sup>.

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

De este modo, a pesar de que las consultas están sometidas a unos principios generales y a unas normas mínimas, tales normas carecen de la eficacia normativa que su denominación sugiere, de forma que adolecen de carácter preceptivo en el sentido jurídico del término. Por esta razón, más que un estudio del régimen jurídico vigente de las consultas, lo que pretendemos realizar es una propuesta normativa que abogue por la necesidad de su tratamiento jurídico a través de normas de carácter vinculante.

Sin embargo, ya hemos visto como la Comisión rehúye tal posibilidad, pues pretende tener flexibilidad para realizar sus propuestas normativas sin estar constreñida por las consecuencias jurídicas de un posible incumplimiento de las normas de procedimiento. No

---

<sup>286</sup> Por otro lado, la aplicación de estas normas y principios mínimos no tiene tampoco carácter absoluto. Así son sectores excluidos: los supuestos en que los Tratados prevén consultas específicas a los órganos consultivos institucionalizados, o el diálogo social previsto en los artículos 154 a 155 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, o previstos en otra legislación comunitaria; Las consultas requeridas en virtud de acuerdos internacionales; Las decisiones adoptadas en un proceso formal de consulta a los Estados miembros (procedimiento de comitología).

hay, pues, voluntad de adoptar una regulación jurídica que vincule a la Comisión a seguir unos cauces procedimentales, defina obligaciones o deberes claros para la misma y prevea las consecuencias de su incumplimiento. La ausencia de normas con efecto vinculante implica la ausencia de derechos para los ciudadanos, tanto para el público en general, como para aquellos que se puedan ver afectados por la norma, a excepción de lo previsto en los artículos 154 y 155 del TFUE, que son los únicos que parecen establecer un procedimiento institucionalizado de consulta con efecto vinculante para la Comisión.

La situación descrita deja en el plano de los principios y las buenas intenciones las disposiciones de los Tratados referentes a la democracia participativa en el proceso de adopción de normas, dada la falta de plasmación de sus postulados en deberes y obligaciones concretos. Todo ello atenta contra el principio de buena administración, que presupone la existencia de unas instituciones sometidas a unas normas jurídicas que están ausentes cuando se trata de perfilar el derecho de los ciudadanos o de los afectados por la norma a un trámite procedimental consultivo<sup>287</sup>.

Por otra parte, el ámbito objetivo sometido a dichas normas y principios es también limitado. Así, estarán exentos de la necesidad de consulta los proyectos de actos delegados y los proyectos de actos de ejecución cuando se refieran a la gestión financiera en el caso de los actos de ejecución, y para ambos tipos de actos, cuando el margen de discrecionalidad sobre su contenido sea escaso o nulo; cuando se hayan mantenido amplias consultas durante la preparación del acto; cuando la urgencia impida realizar esas consultas y por otras razones debidamente justificadas. Este último supuesto constituye una cláusula abierta que permite eludir la consulta con sólo motivar la decisión. La Comisión puede excusar el trámite simplemente motivando las razones que le han llevado a prescindir de él.

En principio podría parecer que la concurrencia de razones de urgencia para omitir la realización de las consultas responde a parámetros de excepcionalidad. Sin embargo, el trasfondo económico y social en que vivimos, sujeto a cambios y adaptaciones constantes,

---

<sup>287</sup> En la página web de la Comisión europea se pueden encontrar una serie de «directrices y herramientas» (guidelines and a toolbox), dirigidas principalmente al personal funcionario de la Unión Europea que participe en la preparación de propuestas normativas. No es necesario señalar que estas directrices o instrucciones carecen igualmente de valor normativo y no generan derechos para los ciudadanos.

parece hacer más frecuente la necesidad de normas improvisadas y coyunturales para atender circunstancias sobrevenidas. Pensemos por ejemplo en la reciente crisis económica, que requirió actuaciones normativas rápidas sin mucho margen para un análisis detallado de la situación, o los rápidos cambios que se suceden en ciertos sectores tecnológicos o en los mercados, que merman la capacidad de los poderes públicos para realizar un análisis racional de la situación que dé una respuesta normativa a una determinada situación, forzándoles a adoptar medidas preventivas o provisionales<sup>288</sup>. Es lógico pensar que en semejante entorno social, económico y normativo las consultas y las evaluaciones de impacto se resientan considerablemente.

Tampoco el Acuerdo Institucional de 13 de abril de 2016 sobre mejora de la legislación proporciona un régimen jurídico sustantivo para las consultas, ni establece unos cauces procedimentales de los que puedan resultar derechos subjetivos para los ciudadanos invocables ante las instituciones europeas. El Acuerdo va dirigido a garantizar el principio de cooperación leal entre las instituciones en el ámbito de la mejora de la legislación, y su contenido obedece a estas premisas, pero es insuficiente para garantizar la participación ciudadana en el procedimiento de elaboración de normas<sup>289</sup>. Así, en el citado Acuerdo no se establece ni el contenido de las consultas, ni los plazos durante los cuales se van a realizar, ni cuales hayan de ser los efectos de las mismas, es decir su tratamiento por parte de la Comisión, más allá de su publicidad y comunicación a los colegisladores<sup>290</sup>. De esta manera, el procedimiento de elaboración de la propuesta normativa y el trámite de consultas quedan muy desdibujado desde el punto de vista de las garantías jurídicas de los potenciales destinatarios de la norma, pues el contenido del Acuerdo está diseñado para garantizar la implicación y

---

<sup>288</sup> Así, por ejemplo, entre 2007 y 2014, la Comisión produjo más de 700 evaluaciones de impacto, mientras que, en el mismo periodo, el Parlamento evaluó el impacto de 20 de sus enmiendas y el Consejo no evaluó ninguna. Esto demuestra que rara vez los colegisladores inician la consideración de una propuesta con un examen adecuado de la evaluación de impacto de la Comisión.

<sup>289</sup> El artículo 2 del Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad señala que en casos de urgencia excepcional la Comisión no procederá a estas consultas, aunque deberá motivar su decisión en su propuesta.

<sup>290</sup> No señalan los textos legales la necesidad de responder a las alegaciones planteadas por los ciudadanos. Sólo se habla de la publicación de las mismas y la comunicación a los colegisladores. Al no estar configuradas como un derecho, la falta de respuesta a las mismas no puede considerarse como una privación de tal derecho, a diferencia de lo que ocurre en nuestro ordenamiento jurídico, donde la falta de respuesta a las alegaciones presentadas en el trámite de información pública equivale a la privación de tal derecho y la omisión de un trámite esencial del procedimiento. Ver en este sentido las sentencias del Tribunal supremo de 25 de mayo de 2015 y de 23 y 24 de junio del mismo año.

cooperación de las instituciones europeas en los objetivos de mejora de la legislación, considerando la participación de los ciudadanos en el procedimiento de forma tangencial y eventual<sup>291</sup>.

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

A este respecto, el Acuerdo institucional sobre mejora de la legislación habla de dar publicidad al resultado de las consultas, y de enviarlas a los legisladores, aunque no parece suficiente para garantizar que las contribuciones externas sean objeto de consideración de cara a su integración y contribución al resultado normativo.

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

---

<sup>291</sup> En este sentido, cabe decir que la intervención de los ciudadanos puede articularse como una forma de coparticipación, donde la consulta no consiste únicamente en presentar unas alegaciones que se hacen públicas y se transmiten a los colegisladores, sino que puede abrir también un debate en el que las instituciones europeas confrontan sus opiniones con las de los ciudadanos, con intención de soslayar los inconvenientes planteados por el público, solicitando nuevos informes en casos de dudas o reconsiderando su opinión al respecto. Todo ello para evitar que las consultas se conviertan en un mero formalismo que la Comisión ha de cumplir sin mayores exigencias.

Igualmente, todo ello dificulta la transparencia y propicia acciones tendentes a favorecer a los grupos de interés en detrimento de los ciudadanos.

En principio, el artículo 11 del TUE hace referencia a las asociaciones representativas y a la sociedad civil, terminología también empleada en otros documentos oficiales posteriores que utilizan y dotan de contenido a estos conceptos<sup>292</sup>. El Acuerdo institucional de 16 de abril de 2014, relativo al registro de transparencia, adopta en cambio el concepto de grupos de interés en referencia a las distintas categorías de sujetos con posibilidad de incidir en el proceso legislativo de elaboración de normas europeas. Este término parece poner el acento en aquellas acciones realizadas a iniciativa propia para influir en la formulación de normas y políticas europeas más que en su papel como interlocutores de las consultas promovidas por la Comisión, e incluye grupos muy heterogéneos entre los que cabe citar los grupos de presión o lobbies, sobre los que nos hemos detenido anteriormente<sup>293</sup>.

El Acuerdo institucional entre el PE, el Consejo de la UE y la Comisión europea sobre mejora de la legislación de 13 de abril de 2016 refleja desde un punto de vista jurídico las consideraciones anteriores estableciendo una distinción entre las consultas públicas y las consultas a los interesados. Las consultas públicas son consultas abiertas que permiten una amplia participación de todos aquellos que lo deseen, tengan o no la condición de interesados o afectados por las normas en cuestión. En cambio, en el caso de las consultas a los interesados, la Comisión debe determinar de antemano quiénes van a ser los sujetos afectados por la norma y seleccionar los interlocutores en el proceso de consultas, y en este proceso las

---

<sup>292</sup> Así, por ejemplo, algunos documentos europeos hablan también de sociedad civil organizada, como es el caso del Dictamen del Comité Económico y Social de 1999, sobre «El papel y la contribución de la sociedad civil organizada en la construcción europea». Se entiende por tal aquella que agrupa a los interlocutores sociales (las organizaciones sindicales y patronales), así como a las organizaciones no gubernamentales, asociaciones profesionales, organizaciones de beneficencia, organizaciones de base y organizaciones para la participación de los ciudadanos en la vida local y municipal, considerando especialmente iglesias y comunidades religiosas. Se excluyeron de este concepto los grupos de presión de empresas y los representantes externos que trabajaban para terceros clientes, así como a las asociaciones de empresas. Más tarde, el Libro Blanco sobre la Gobernanza europea amplió el concepto de sociedad civil organizada incluyendo a las asociaciones de empresas y consultorías. Será con el Tratado de Lisboa y la aplicación del artículo 298 del TFUE, al crear un registro de los grupos de interés y someterle a un código de conducta, que la Comisión abandona el concepto de sociedad civil y se refiere a todos los sujetos participantes como grupos de interés. Nota en Rodríguez, C. (2016), «Marco regulatorio de las actividades de los lobbies en la Unión europea», *Revista General de Derecho europeo*, 39, pp. 1-38.

<sup>293</sup> En el ámbito estatal el legislador parece decantarse por el concepto de grupo de interés, tal y como se deduce de la Proposición de reforma del Reglamento del Congreso de los Diputados para la regulación de los grupos de interés, publicado en el Diario de sesiones del Congreso de los Diputados de 29 de junio de 2017.

asociaciones representativas de intereses tienen un papel fundamental al servir como canal de transmisión entre las instituciones europeas y la sociedad o ciudadanía a la que representan. Ello plantea la necesidad de recurrir a criterios de selección preestablecidos que son especialmente importantes en aquellos casos en que la consulta se limite por razones prácticas<sup>294</sup>.

Entre los instrumentos de que dispone la Comisión para determinar, en el marco de un específico proceso normativo, qué entidades son representativas de los intereses afectados por las normas resultantes de dichos procesos hay que citar el Registro de Transparencia sobre organizaciones y personas que trabajan por cuenta propia que participan en la elaboración y aplicación de las políticas de la UE<sup>295</sup>.

La decisión de creación de dicho registro tuvo su origen en la Comunicación «Seguimiento del libro verde Iniciativa europea en favor de la Transparencia», COM (2006) 194 final, que estableció básicamente dos medidas en relación a lo que ahora interesa: por una parte, creó y puso en funcionamiento el citado registro facultativo para los representantes de intereses, y por otra, elaboró un Código de conducta, que constituye un requisito para la inscripción en el mismo<sup>296</sup>.

La inserción de estos mecanismos de la democracia participativa en el contexto de la llamada legislación inteligente y la sinergia creada como consecuencia están remodelando el

---

<sup>294</sup> En todo caso, y como hemos señalado más arriba, las restricciones que la aplicación de estos criterios podrían crear resultan compensados con el enfoque inclusivo que la Comisión europea pretende dar a las consultas, de modo que además de los procesos consultivos a las organizaciones representativas articuladas formalmente en bases a estos criterios, la amplitud de la consulta y la capacidad para la realización de alegaciones y propuestas resultan garantizados con la previsión de consultas abiertas, dirigidas al público en general.

<sup>295</sup> Según el artículo 15 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, «A fin de fomentar una buena gobernanza y de garantizar la participación de la sociedad civil las instituciones, órganos y organismos de la Unión actuarán con el mayor respeto posible al principio de apertura». Dicho registro responde también a la aplicación del principio de transparencia al estar concebido para facilitar que los ciudadanos obtengan información acerca de las organizaciones que influyen en la configuración de las políticas europeas.

<sup>296</sup> En la Comunicación relativa al seguimiento del Libro Verde «Iniciativa europea en favor de la transparencia». COM (2007) 127 final, la Comisión realiza una aclaración respecto de la utilización en documentos anteriores del término «grupos de presión», que había sido criticado por las implicaciones que para algunos de los sectores consultados llevaba implícito el término. Señala la referida institución que la utilización de esta terminología no incluía ningún juicio de valor negativo, sino que simplemente describía aquellos grupos o sectores que realizan actividades con el objetivo de influir en los procesos de elaboración de políticas y de toma de decisiones de las instituciones europeas, resaltando su legitimidad y su papel en el sistema democrático de la Unión Europea.

ordenamiento jurídico, no sólo a nivel europeo, sino también, por extensión, a nivel interno de los EE.MM., entre ellos España. En efecto, la inclusión de los mecanismos de la democracia participativa en los procedimientos de elaboración de normas obedece a varias razones y es producto de una concurrencia de factores que son al mismo tiempo causa y efecto del resultado normativo.

Así, por una parte, las razones para introducir innovaciones basadas en los mecanismos de la democracia participativa están directamente relacionadas con un intento de responder a los retos y límites a los que hoy en día se enfrentan los sistemas democráticos basados en la democracia representativa. A nivel global la democracia representativa está sufriendo un proceso de adaptación y afronta nuevos retos que requieren la implicación de nuevos sujetos. Los sistemas de gobierno tratan de asegurar la legitimidad democrática de sus decisiones y la deliberación en el proceso de adopción de las mismas. Las nuevas formas de participación fortalecen la legitimación de las autoridades públicas, y por esta razón los poderes públicos están dispuestos a tomar en consideración las opiniones de los ciudadanos a los efectos de producir legislación que esté más cerca de sus expectativas. Los poderes públicos, y entre ellos, la UE parten de la idea de que la interacción con los ciudadanos puede mejorar la calidad de la democracia y fortalecer la legitimación de sus decisiones al involucrar a aquellos en los procesos de adopción las mismas.

Los procesos legislativos son un claro ejemplo de las afirmaciones anteriores, dado que las leyes, por su carácter general y por su ámbito de aplicación tienen una poderosa influencia en la reformulación de los fundamentos democráticos de un sistema de gobierno.

En el caso de la UE concurre además una circunstancia específica y es que no tuvo en sus orígenes una legitimación democrática directa, pues los poderes constituyentes fueron los estados. Por esta razón es especialmente importante que las instituciones europeas se legitimen a través de sus acciones y actuaciones, y en este sentido la participación ciudadana en la elaboración de normas es un aspecto importante para conseguir dicha legitimación.

El incremento de la participación democrática de los ciudadanos ha sido una constante a lo largo de la evolución de la UE que ha corrido en paralelo con su progresivo incremento de

competencias a medida que los estados han ido cediéndole soberanía en parcelas cada vez más alejadas de las que justificaron la creación de las Comunidades europeas a mediados del siglo pasado.

La paulatina expansión del cosmos comunitario ha hecho más evidente la distancia entre los ciudadanos, alrededor de los cuales la UE orbita, y las instituciones con capacidad de decidir, lo que ha acentuado la percepción del déficit de legitimidad democrática que desde sus orígenes se ha achacado a esta organización supranacional y para remediarlo se ha recurrido a la creciente introducción de los mecanismos de la democracia participativa.

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

El empleo de los instrumentos de los que se sirve la denominada «smart regulation», tales como las evaluaciones de impacto y las consultas públicas, potencia alternativas al clásico ejercicio de la potestad normativa, al incentivar la búsqueda de la mejor estrategia jurídica para conseguir unos determinados objetivos al menor coste. Así, las premisas de la legislación inteligente potencian y auspician el desarrollo de fórmulas alternativas y de diferentes modelos de regulación tales como la autorregulación, la co-regulación y en algunos casos, la desregulación, cuando la evaluación previa a la adopción de la norma revela la innecesidad de la misma. La legislación resultante en aplicación de los criterios de racionalización del



ordenamiento jurídico implica la necesidad de una regulación donde hay que prescindir de la norma ineficiente que pueda ser una carga para sus destinatarios. Cuando se constata la necesidad de la norma, la aplicación de los criterios de racionalización y eficiencia imponen la exigencia de eludir aquellos contenidos que puedan llegar a ser una carga para sus destinatarios, especialmente para aquellos que desarrollan una actividad económica.

Esta formulación legislativa conduce progresivamente a un contexto normativo en el que las medidas de carácter intervencionista y restrictiva son cada vez más excepcionales. Ello implica la aprobación de normas cuyos contenidos son cada vez menos preceptivos, en las que se regula por principios y en las que el recurso a las medidas coercitivas, o sancionadoras es cada vez más limitado.

En definitiva, se buscan las alternativas a la clásica regulación y las normas son preteridas cuando es posible en favor de otros modelos regulatorios que implican la autorregulación y que «delegan» en sujetos externos la regulación de determinados sectores, generalmente con implicaciones económicas, llevando a cabo una «privatización» de la actividad normativa. Y allí donde la exigencia de la norma es inapelable, esta trata de limitar su incidencia intervencionista y coercitiva.

Implícita a la introducción de los mecanismos de la democracia participativa en el proceso normativo se encuentra también la idea de que el concepto de interés público ya no es suficiente por sí solo para legitimar las normas. Estas se legitiman por la participación de sus destinatarios, que contribuyen a lo largo del proceso de elaboración a definir sus propios intereses y a asegurar su presencia y plasmación en el resultado normativo. Se produce por tanto una redefinición de los intereses jurídicos presentes en las normas y en su conformación intervienen no sólo los poderes públicos, sino también agentes externos, dado que el interés público apreciado unilateralmente por las instituciones es insuficiente.

Sin embargo, en el marco de una política regulatoria concebida para potenciar el crecimiento económico, o al menos para no poner trabas al mismo, no es de extrañar que los grupos representativos de intereses económicos tengan un tratamiento privilegiado, sobre todo en lo que se refiere a la articulación de cauces que permitan a las instituciones europeas

conocer su posición y sus intereses respecto a una determinada normativa que va a ser objeto de aprobación, con el agravante de que los mecanismos de transparencia previstos hasta el momento, adolecen de las importantes limitaciones apuntadas.

Bajo estas premisas, la legislación europea corre el peligro de quedar «secuestrada» por fuerzas económicas que potencian la elaboración de normas ajustadas básicamente a sus intereses, intereses cuya naturaleza económica coincide con los presupuestos de la legislación inteligente que propugnan instituciones y organizaciones como la OCDE y la propia UE y cuya inserción en la norma se potencia a través de cauces específicos en el marco de consultas restringidas.

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

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

intereses en contienda y hacer efectivos los principios de gobierno democrático que promulga la UE.

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

El futuro nos dirá si es factible que políticamente se tomen decisiones lo suficientemente comprometidas y responsables con la ciudadanía, pero de lo que si estamos seguros es de que somos protagonistas de un cambio profundo en la cultura de las sociedades occidentales, en la estructura social, en el nivel de conocimientos, en las relaciones humanas, en el sistema de valores que suman nuevos mecanismos participativos a las formas tradicionales de representación y elaboración de normas democráticas, en las que los propios ciudadanos, sujetos de estas normas, participen activamente en su elaboración. Somos conscientes de que esta formulación supondría un cambio en el que no sólo operan aspectos de carácter tecnológico, sino que estaremos ante un cambio de cultura política y administrativa<sup>297</sup>.

En este contexto, en marzo de 2017 se ha publicado el Libro Blanco sobre el Futuro de Europa<sup>298</sup>. En éste documento se enfatiza la visión de Spinelli y de Rossi y su manifiesto «Por una Europa libre y unida» en el que se apela a los valores fundamentales sobre los que hace setenta años se comenzó a construir lo que hoy conocemos como la UE y sirve de marco para mostrar las ventajas y desventajas de los cinco escenarios posibles<sup>299</sup>:

- Escenario 1: El mantenimiento del status quo, que implicaría seguir igual.

---

<sup>297</sup> Mondragón Ruíz de Lezana, J. (2005), "Nuevos instrumentos de gestión pública y participación ciudadana", Consultado en Mediatika, página web: <http://www.eusko-ikaskuntza.eus/es/publicaciones/nuevos-instrumentos-de-gestion-publica-y-participacion-ciudadana/art-11590/>, Último acceso: febrero de 2020.

<sup>298</sup> Libro Blanco sobre el Futuro de Europa, consultado en la página web:

[https://eurlex.europa.eu/content/news/white\\_paper.html?locale=es](https://eurlex.europa.eu/content/news/white_paper.html?locale=es). Último acceso: marzo de 2021.

<sup>299</sup> El Proyecto Spinelli fue el primer intento de crear una ciudadanía de la UE que se incluyó en el Proyecto de Tratado sobre la UE, adoptado por el PE el 14 de febrero de 1984, aunque no fue aceptada por los EE.MM.

- Escenario 2: La modificación del alcance y de las prioridades: Sólo el mercado único.
- Escenario 3: La U.E permite a los EE.MM que lo deseen una mayor colaboración en ámbitos específicos.
- Escenario 4: La U.E se centra en aumentar y acelerar los logros en determinados ámbitos, interviniendo menos en los demás.
- *Escenario 5*: La UE decide hacer mucho más conjuntamente en todos los ámbitos políticos<sup>300</sup>.

Independientemente de los escenarios posibles que finalmente sean tenidos en cuenta para Europa en el año 2025, a nuestro entender, el ciudadano europeo ha de ser protagonista.

---

<sup>300</sup> Libro Blanco sobre el futuro de Europa: Vías para la unidad de la UE de 27 Estados miembros, en tanto que recientemente Reino Unido ha dejado de pertenecer a la UE, consultado en la página web: [https://ec.europa.eu/spain/news/future-of-europe\\_es](https://ec.europa.eu/spain/news/future-of-europe_es).

## CONCLUSIONES

El presente trabajo tiene como base la premisa de que para mejorar la democracia se requiere de una participación ciudadana activa, responsable y efectiva. En este sentido hemos abordado a través de los tres capítulos que lo integran el estudio de los aspectos, que a nuestro entender, permiten que los procesos participativos se inserten y se articulen de manera eficaz en el seno de las principales instituciones de la Unión Europea: El Consejo, La Comisión y El Parlamento Europeo.

De este modo, y partiendo de la consideración de que la participación ciudadana es inherente a las sociedades democráticas, hemos analizado en nuestro estudio de qué manera se construyen colectivamente las condiciones y espacios que permiten la participación activa y real de la ciudadanía, así como la articulación jurídica en la que queda incardinada y su evolución a través de los diferentes Tratados de la UE.

Como es sabido, la participación ciudadana no surge únicamente con la producción normativa. Si bien es cierto que la existencia de normas que fomenten la participación ciudadana son un paso esencial, no es menos cierto que la efectividad de tales normas requieren, en gran medida, de la voluntad política de los dirigentes de las instituciones y de la responsabilidad cívica de todos los ciudadanos a la hora de participar. Si no hay voluntad política e interés participativo en la ciudadanía, la normativa, por sí sola, no conducirá a nada.

Mucho se ha escrito sobre los modelos teóricos y mecanismos de participación ciudadana, pero entendemos que cada vez es más necesario que los ciudadanos participen de una forma efectiva en los asuntos públicos que les conciernen. La participación es un eje definitorio básico de la democracia al ser un medio para transformar, redistribuir y socializar las relaciones de poder, y por tanto, superar la brecha entre quienes adoptan las decisiones y los que deben asumirlas.

El siglo XXI ha contribuido al surgimiento de una ciudadanía activa e informada que pide progresar hacia mejoras prácticas, por lo que la participación ciudadana en las decisiones públicas adquiere una importancia que no tenía en el pasado, por un lado porque existe la demanda de perfeccionar la calidad del sistema democrático y por otro lado porque han surgido nuevas maneras de entender los mecanismos participativos tradicionales.

Abogamos, con nuestras propuestas por una mayor participación, por parte de instituciones y de ciudadanos, para que el entramado institucional europeo consiga ser parte activa en el fomento de la participación ciudadana en aras a mejorar la calidad de su gobernanza democrática, al hacer partícipes a sus verdaderos protagonistas.

En esta línea, a través de nuestras propuestas de mejora, manifestamos la creencia de que a través de mecanismos apropiados que permitan a los ciudadanos de la UE y sus asociaciones representativas mantener un dialogo abierto y transparente con las instituciones de la UE, se contribuirá a obtener una mejora de la calidad normativa, al dar mayor protagonismo y participación a los actores principales de nuestro estudio.

Como avanzábamos en nuestro primer capítulo al hablar del significado de la soberanía, nos apoyábamos en las tesis que defendían que quienes están afectados por las normas legales vinculantes, tienen que ser incluidos como miembros libres e iguales en los procesos de producción de estas normas. Formulando de esta manera, se pone de manifiesto que son las personas, los ciudadanos en pleno uso de sus derechos quienes puedan participar libremente en la creación de esas reglas a las que tienen que someterse.

En este sentido, detallamos a continuación nuestras propuestas de mejora:

#### PRIMERA:

En el seno de la UE, La Comisión tiene el “derecho de iniciativa”. Esto significa que es la única responsable de elaborar Reglamentos y Directivas que presenta al PE y al Consejo con el objetivo defender los intereses de la Unión y de sus ciudadanos.

A nuestro entender, es necesario un nuevo planteamiento que sume iniciativas, que aporte originalidad y que haya sido previamente aplicada con éxito y por tanto contrastada en otros entornos. En este punto, recordamos el caso de la Ley de Procedimiento 39/15 en España.

En dicha ley, como ya dijimos, se articula la participación ciudadana en el procedimiento de la elaboración de la normativa, a través de la consulta, la audiencia y la información pública. De esta forma se refuerzan los mecanismos de participación ciudadana, fundamentalmente porque se consulta a los protagonistas sobre las cuestiones principales que pretenden ser abordadas y solucionadas por la iniciativa legislativa, lo que supone acortar las distancias entre los que detentan el poder y el conjunto de los ciudadanos, aminorando así la desconexión existente entre las instituciones de la UE y la ciudadanía europea.

Si trasladamos este mecanismo a las instituciones de la UE que tienen la iniciativa legislativa, estaríamos uniendo los conceptos de *better regulation* con *open government*, es decir, estamos asociando dos dinámicas, la de una mayor transparencia y la de la participación, enfocadas en la búsqueda de una mejor calidad normativa.

## SEGUNDA:

En cuanto a la forma en que este sistema de participación podría ser llevado a cabo, proponemos que se encauzara a través de la articulación electrónica. De esta manera, los ciudadanos, tendrían el derecho a optar por intervenir o no por medios electrónicos.

Así, gracias a la aplicación de las nuevas tecnologías, también puede verse aumentado el grado de cumplimiento de la regulación por parte de sus destinatarios y de la propia Administración, contribuyendo todo ello a la mejora de la calidad de la regulación y, consecuentemente, incrementando la calidad del producto normativo.

De este modo, sumaríamos a los modos de gestión tradicionales, el procedimiento electrónico, lo que permitiría por un lado hacer más eficiente la propia actuación administrativa, en tanto en cuanto contribuye a reducir los costes de funcionamiento de la

autoridad administrativa y por otro lado, porque consideramos que es la única manera de poder facilitar la participación a escala comunitaria, no sólo por su diversidad, sino también por el hecho de que muchas de las decisiones afectan a cerca de 500 millones de habitantes.

Siguiendo este hilo argumental, nuestra propuesta cristaliza en la gestión por medios electrónicos de los procedimientos de elaboración de normas administrativas, también conocido como “eRulemaking” que en los EE.UU se ha articulado. Teniendo en cuenta el hecho de que los procedimientos de elaboración de reglamentos que se contemplan en el Derecho de los Estados Unidos, se caracterizan por permitir un alto grado de participación de los ciudadanos. En este sentido, la mayoría de las disposiciones generales adoptadas por la Administración federal tienen que someterse a un procedimiento llamado *notice and comment*, conocido también como *informal rulemaking*.

Dicho en otras palabras, nos encontramos ante un modo de gestión de los procedimientos administrativos dirigidos a la producción de normas que se caracteriza por la utilización de las nuevas tecnologías de la información y comunicación. Así pues, este mecanismo permite incorporar a la tramitación de los procedimientos de nuevas herramientas que van más allá de la puesta a disposición del público de la información correspondiente al contenido del expediente a través de un sitio web. Es evidente que habrá supuestos en los que la Administración aprecie motivadamente la concurrencia de una razón justificada que haga que la aplicación de este procedimiento resulte impracticable, innecesaria o contraria al interés público.

A pesar de estas excepciones, la incorporación de las nuevas tecnologías facilita las interacciones de la Administración y de los ciudadanos, - o de estos entre sí-, en base a la apertura y mutabilidad que caracteriza a la propia tecnología.

Tanto el grado de formalización como el volumen de participación que permite este procedimiento son sustancialmente mayores que los de la mayoría de los procedimientos de elaboración de reglamentos tradicionalmente contemplados, por ejemplo, por el Derecho español.



De esta manera, y aplicando este procedimiento a la UE, el objetivo que nos proponemos conseguir a través de esta propuesta tiene, por tanto, una doble finalidad: en primer lugar, mejorar el producto normativo final en cuanto a la capacidad de lograr reglas que acierten con una mejor composición de los intereses sociales en juego y sean por ello más eficaces como regulación y en segundo lugar, pero no menos importante, la de dotar al producto final de un plus de legitimidad política derivado de la mayor calidad e intensidad democrática que se presume consecuencia de una mayor participación.

Tras el estudio y análisis de los principios y experiencias en los que se basa esta propuesta podemos concluir que su implementación supone un cambio de cultura jurídico-administrativa, puesto que se propugna la articulación de modelos y mecanismos administrativos de calidad normativa a través de procedimientos electrónicos que catalicen un sistema de participación de la ciudadanía. Somos conscientes de que presentamos una propuesta realmente ambiciosa que requiere, como es natural, de ciertos ensayos y análisis exploratorios previos.

Asentados estos andamiajes, y a sabiendas de la compleja arquitectura institucional de la UE, no cabe duda de que el hecho de que la tecnología haga tan sencillo tanto publicar la información como recibir interacción, es indudablemente un factor que explica la generalización de este procedimiento. Por tanto, podemos afirmar que la puesta en funcionamiento de dicha propuesta sería perfectamente tratable y asumible con los medios actuales.

Desde esta perspectiva vemos que esto es posible, por un lado, porque la autoridad normativa puede conocer de primera mano los términos y el grado en que la medida satisface el interés público relevante, y por otro, porque permite conocer el impacto positivo o negativo que la medida puede tener respecto de otros intereses públicos o privados y por último, los efectos que de cualquier índole puedan tener la aplicación de medidas alternativas a la proyectada.

Así, la implementación de la nueva regulación permitiría tres vías de participación de los ciudadanos en el procedimiento normativo, siendo la primera en forma de consulta pública,

con carácter previo a la elaboración del texto, lo que de por sí, constituye un avance importante en el proceso de modernización y racionalización de la actividad administrativa. Un segundo trámite de participación, que sigue lógicamente a la consulta previa, es la información pública del texto articulado. En este sentido, el texto se publicaría en el sitio web con el objeto de dar audiencia a los ciudadanos afectados y obtener cuantas aportaciones adicionales puedan hacerse por otras personas o entidades. Vemos que la experiencia norteamericana muestra la conveniencia de que la Administración cierre los diversos trámites de participación con un informe final en el que se recojan los principales contenidos de la deliberación pública desarrollada en el marco del procedimiento y se justifiquen las elecciones realizadas por la autoridad normativa.

Este tipo de propuesta supondría una reforma de gran calado que contribuiría a incrementar la legitimidad democrática de la ciudadanía ya que optimiza el procedimiento administrativo en cuanto que aumenta el nivel de legitimidad democrática del producto regulatorio a través del incremento de la transparencia y de la participación de los ciudadanos. Y por ende, del control democrático de esa actividad.

En este sentido, al habilitar de esta forma a la ciudadanía europea a participar en la elaboración de las normas, la aplicación de las mismas resulta menos problemática para las administraciones públicas y su cumplimiento es más fácil para los ciudadanos ya que se han llevado a cabo los trámites de consulta más convenientes, con anterioridad a la adopción de normas, como paso previo a que, una vez realizada su transposición en los distintos EE.MM, debería ser, como parece evidente, de obligado cumplimiento.

Ahora bien, la mejora de la regulación necesita apoyo político al más alto nivel y evidentemente contar con recursos suficientes ya que afecta al ciclo completo de una política pública (inicio, diseño, legislación, aplicación y revisión) así como a todos los ámbitos de las políticas públicas. Siendo esto así, es necesaria la participación de los órganos normativos y ejecutivos, en el uso de instrumentos tales como la evaluación de impacto, la simplificación, la consolidación y las consultas así como en la promoción de cambios en la cultura normativa.

La mejora de la regulación es un intento de vehicular la mejora del proceso de desarrollo de las políticas públicas mediante el uso conjunto de determinadas herramientas que pueden ser consideradas efectivas, ya que existen ejemplos como los anteriormente señalados que lo evidencian. A todo ello habría que añadir que existen ya referencias en el Informe Mandelkern, adoptado por la UE, de conformidad con el artículo 9 del Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, en el que se describe una estrategia global sobre la base de siete principios esenciales: necesidad, proporcionalidad, subsidiariedad, transparencia, responsabilidad, accesibilidad y simplicidad.

La aplicación de la democracia participativa en el contexto de producción de normas europeas pretende «consensuar» las acciones de unas instituciones cuya existencia y origen ha sido mediatizado por la actuación de los estados y que por lo tanto están lejos de los ciudadanos en términos de legitimidad democrática. Si dicha legitimidad se mide en términos de la relación entre gobernantes y gobernados y también en términos de eficacia de las decisiones adoptadas, es evidente que la participación ciudadana y los mecanismos de la democracia participativa permiten conectar, en cada supuesto concreto en que dicha participación opera, a los ciudadanos con sus gobernantes, siendo al mismo tiempo un factor más con incidencia en el acierto, oportunidad y en definitiva eficacia de las normas que se adopten.

En todo caso, incrementar la influencia y la participación de los ciudadanos en el proceso normativo no tiene por finalidad reemplazar los mecanismos de la democracia representativa, sino, simplemente, responder a las demandas de una mayor apertura y transparencia de las actuaciones públicas en un sistema democrático que está en proceso de evolución y en concordancia con las indicaciones proporcionadas por el Libro Blanco sobre la Gobernanza Europea.

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

Los sistemas de gobierno tratan de asegurar la legitimidad democrática de sus decisiones y la deliberación en el proceso de adopción de las mismas. Las nuevas formas de participación fortalecen la legitimación de las autoridades públicas, y por esta razón los poderes públicos están dispuestos a tomar en consideración las opiniones de los ciudadanos a los efectos de producir legislación que esté más cerca de sus expectativas. Los poderes públicos, y entre ellos, los de la UE parten de la idea de que la interacción con los ciudadanos puede mejorar la calidad de la democracia y fortalecer la legitimación de sus decisiones al involucrar a aquellos en los procesos de adopción las mismas.

El recurso a la participación ciudadana para legitimar democráticamente las normas europeas ha de situarse en el contexto de una política regulatoria que busca racionalizar el ordenamiento jurídico estableciendo procedimientos que permitan concluir el carácter inexcusable de la norma, las necesidades y objetivos que va a atender y que articule al mismo tiempo cauces formales para integrar el interés público y los distintos intereses convergentes, generalmente económicos, en sus preceptos.

Los cambios derivados de la globalización, de los procesos de integración supraestatales y de las nuevas pautas sociales plantean el reto de adaptar las estructuras políticas y los mecanismos de gobernanza establecidos como condición necesaria para asegurar la gobernabilidad de las sociedades.

Si hasta épocas recientes la modificación o derogación de las normas había sido una función pública, sin margen para la colaboración de los ciudadanos, los nuevos planteamientos de la normativa inteligente abren las puertas a los mecanismos de la democracia participativa, y por medio de ellos a las consultas, también para decidir la vigencia de las normas o la necesidad de introducir modificaciones sustanciales a las mismas.

Los procesos legislativos son un claro ejemplo de las afirmaciones anteriores, dado que las leyes, por su carácter general y por su ámbito de aplicación tienen una poderosa influencia en la reformulación de los fundamentos democráticos de un sistema de gobierno.

En el caso de la UE concurre además una circunstancia específica y es que no tuvo en sus orígenes una legitimación democrática directa, pues los poderes constituyentes fueron los estados. Por esta razón es especialmente importante que las instituciones europeas se legitimen a través de sus acciones y actuaciones, y en este sentido la participación ciudadana en la elaboración de normas es un aspecto importante para conseguir dicha legitimación.

El futuro nos dirá si es factible que políticamente se tomen decisiones lo suficientemente comprometidas y responsables con la ciudadanía, pero de lo que si estamos seguros es de que somos protagonistas de un cambio profundo en la cultura de las sociedades occidentales, en la estructura social, en el nivel de conocimientos, en las relaciones humanas, en el sistema de valores que suman nuevos mecanismos participativos a las formas tradicionales de representación y elaboración de normas democráticas, en las que los propios ciudadanos, sujetos de estas normas, participen activamente en su elaboración . Somos conscientes de que esta formulación supondría un cambio en el que no sólo operan aspectos de carácter tecnológico, sino que estaremos ante un cambio de cultura política y administrativa.

## BIBLIOGRAFÍA

- Alvarez, M. y De Montalvo, F. (2014), *Los lobbies en el marco de la Unión Europea; una reflexión a propósito de su regulación en España, Teoría y Realidad Constitucional*, Consultado en página web://<http://dialnet.uniroja.es/descarga/articulo/4724065.pdf>, Último acceso: julio 2019.
- Alberich Nistal, T. (2014), “Experiencias a favor y en contra de la participación ciudadana en el ámbito local”, en Ruiz –Rico, C. (Ed.), *Participación política y derechos sociales en el siglo XXI*, Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico.
- Alberti Rovira, E (Dir). Roig Moles, E. (Coord.) (2004), *El Proyecto de nueva constitución europea. Balance de los Trabajos de la Convención sobre el futuro de Europa*, Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autonòmics i Locals, Generalitat de Catalunya, Institut d'Estudis Autonòmics, Tirant Lo Blanch, Monografías 3 i 4.
- Aldecoa Luzárraga, F. (2014), “Una Europa más democrática”, Consultado en El País Digital: [http://elpais.com/elpais/2014/02/13/opinion/1392316392\\_413715.html](http://elpais.com/elpais/2014/02/13/opinion/1392316392_413715.html), Último acceso: julio 2019.
- Alguacil Gómez, J. (2005), “Los desafíos del nuevo poder local: La participación como estrategia relacional en el gobierno local”, *Polis: Revista académica de la Universidad Bolivariana*, vol. 2 nº 12.
- Arendt, H. (1998), *The Human Condition*, Chicago University Press, en Kreide, R. *La democracia reprimida: Problemas de legitimidad en la sociedad mundial*, Justus Liebig University Giessen, *Revista Internacional de Filosofía Política*, nº 9, Consultado en página web. [www.latorresdelucca.org](http://www.latorresdelucca.org), Último acceso: febrero de 2020.

- Aristoteles (1984), *Politics, The complete works of Aristotle. Vol 2*, Princeton NJ Princeton University Press, Ed. Jonathan Barne, Traducción de Jowet, B. Losada.
- Arregui Moreno, J. (2012), "Problemas de legitimidad democrática, representación y rendimiento de cuentas en el proceso político de la Unión Europea", en *Legitimidad democrática en la Unión Europea*, Cuadernos Europeos de Deusto, nº 46/2012, Instituto de Estudios Europeos, Consultado en página web: [www.Deusto-publicaciones.es](http://www.Deusto-publicaciones.es), Último acceso: enero 2020.
- Arroyo Jiménez, I. (2017), "Participación electrónica y elaboración de normas administrativas en España y en los Estados Unidos de América" en I. Martín (Coord.), *La Reforma de la Administración Electrónica: una oportunidad para la innovación desde el Derecho*, INAP.
- Asensi Sabater, J. (1996), "La retirada del discurso de la representación política" en Porras Nadales, A. *El Debate sobre la crisis de la representación política*, Tecnos.
- Astola Madariaga, J. (2005), "La legitimidad democrática de la UE y de la Legitimación democrática de sus decisiones: una reflexión sobre el proyecto de Constitución Europea", UNED, *Teoría y Realidad Constitucional*, nº 15, Consultado en página web: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/1199449.pdf>, Último acceso: julio de 2019.
- Baamonde Silva, X. (2011), "Las redes sociales como herramientas de Relaciones Públicas de las instituciones europeas", *Correspondencias & análisis*, nº 1.
- Ballesteros LLombart, J. Fernández Ruíz-Gálvez, E y Garibó Peyró, A. (2007), *Derechos Humanos*, Universitat de València.
- Bar Cendón, A. (2010), *Los Tratados de la Unión Europea. Versión consolidada tras el Tratado de Lisboa de 13 de diciembre de 2007*, Tirant Lo Blanch.

- *Las encrucijadas del Tratado de Lisboa*, en Diario Las Provincias Consultado en página web: [www.Lasprovincias.es](http://www.Lasprovincias.es), Último acceso: septiembre 2019.
- Barbé Izuel, E. (2014), “Introducción: cambio en el sistema internacional, adversidad para la UE” en *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, nº 108, pp. 7-21, Consultado en la página web: [www.cidob.org](http://www.cidob.org).
- Bartolomé Cenzano, J.C. De (2009), “Un estudio comparado entre el sistema autonómico valenciano y la autonomía de la Región de Emilia - Romagna (Italia)”, en Colomer Viadel, A. *Autogestión, Cooperación y Participación en las Ciencias Sociales*, Ugarit.
- (2007), “La integración europea: sus obstáculos y sus logros” en Colomer Viadel, A. (Coord) *La Integración Política en Europa y en América Latina*”, Ugarit.
- Bell Mallen, J.I. (2005), *Comunicar para crear valor. La dirección de comunicación en las organizaciones*, Eunsa.
- Biglino Campos, P. (2005), *Ciudadanía nacional, ciudadanía europea. Constitución y Democracia: 25 años de Constitución democrática en España* (Actas del Congreso celebrado en Bilbao los días 19 a 21 de noviembre de 2003), Coord. García Herrera, M.A. Vol 2.
- Bilbeny, N. (1998), *Política sin Estado*, Ariel.
- Bobbio, N. (1987), *La Teoría de las formas de gobierno en la historia del pensamiento político*, Fondo de Cultura Económica.
- (1984) *Della struttura alla funzione*, Di Comunità.
- (1989) *Democracy and Dictatorship*, University of Minnesota.



- Boix Palop, A. (2017), "La participación electrónica como mecanismo para la mejora de la calidad normativa en la elaboración de Reglamentos y otras Disposiciones tras la Reforma Administrativa de 2015", en I. Martín (Coord.) *La Reforma de la Administración Electrónica: una oportunidad para la innovación desde el Derecho*, INAP.
- Boucher, S. (2009), "If citizens have a voice, who's listening?", EPIN Working Paper, Consultado en página web:  
[https://www.academia.edu/28579598/If\\_citizens\\_have\\_a\\_voice\\_whos\\_listening\\_Lessons\\_from\\_recent\\_citizen\\_consultation\\_experiments\\_for\\_the\\_European\\_Union](https://www.academia.edu/28579598/If_citizens_have_a_voice_whos_listening_Lessons_from_recent_citizen_consultation_experiments_for_the_European_Union), Último acceso: junio de 2009.
- Bouza García, L. (2010), *Democracia participativa, sociedad civil y espacio público en la Unión Europea. Algunas propuestas para el desarrollo del artículo 11 TUE del Tratado de Lisboa*. Consultado en página web:  
[https://www.fundacionalternativas.org/public/storage/estudios\\_documentos\\_archivos/0629f6b85629104d76156ad6b10a5f96.pdf](https://www.fundacionalternativas.org/public/storage/estudios_documentos_archivos/0629f6b85629104d76156ad6b10a5f96.pdf), Último acceso: agosto 2020.
- Bouza, L. & Greenwood, J (2012), Introduction, in *Perspectives on European Politics and Society*.
- Breuilly, J. (1999), "Nationalism and the State" en Roger Michener, R. *Nationality Patriotism and Nationalism*, Minesota, Paragon House.
- Bru Purón, C.M. (1993), *La ciudadanía europea*, pp. 3-12. El texto de la propuesta oficial española, de octubre de 1990, Consultado en página web:  
<https://uvadoc.uva.es/bitstream/10324/3056/1/CiudadaniaEuropea.pdf>, Último acceso: julio de 2019.
- Brugué, Q, Font, J. y Gomá, R. (2001), "Consejos consultivos en Barcelona: un balance", en Font, J (Coord.), *Ciudadanos y decisiones públicas*, Barcelona, Ariel.

- Brunkhorst Neustart, H. (2010), “Theorie Internationaler Beziehungen. Zeitschrift für internationale Beziehungen” 2, 40-55, en Kreide, R. *La democracia reprimida: Problemas de legitimidad en la sociedad mundial*, Justus Liebig University Giessen. *Revista Internacional de Filosofía Política*, nº9, Consultado en página web: [www.lastorresdelucca.org](http://www.lastorresdelucca.org), Último acceso: febrero de 2020.
- Buqueras y Bach, I. (2002), *Más sociedad, menos y mejor Estado: pasado, presente y futuro de la sociedad civil*, 1º Ed. Complutense.
- Burke, E. (2020), *Thoughts as the cause of the present discontents*, Susan E. Scarrow Ed. Perspectives in Political Parties, NY, Palgrave MacMillan, Apud Przeworski, A. *Qué esperar de la democracia. Límites y posibilidades del autogobierno*, Siglo XXI.
- Calderón Avellaneda, C. y Lorenzo Berpolyotti, S. (2011), *Open Government. Gobierno abierto*, Algón Editores.
- Calle Collado, A. (2013), *La transición inaplazable. Salir de la crisis desde los nuevos sujetos políticos*, Icaria.
- Campos Jiménez, A. (2016), “Perspectiva europea de la participación ciudadana” en Aletheia, Cuadernos Críticos del Derecho, 2-2016, Consultado en página web: <http://www.liberlex.com> Último acceso: agosto 2020.
- Caney, S. (2005), “Justice Beyond Borders: A Global Political Theory”, Oxford University Press, en Kreide, R. *La democracia reprimida: Problemas de legitimidad en la sociedad mundial*, Justus Liebig University Giessen, *Revista Internacional de Filosofía Política*, nº 9, Consultado en página web: [www.lastorresdelucca.org](http://www.lastorresdelucca.org), Último acceso: febrero de 2020.
- Carausan, M. (2011), *The European Citizens’ Initiative – Participatory Democracy in the European Union. Proceedings of the 6th Edition of the International Conference on*

*European Integration Realities and Perspectives*, Consultado en página web: <http://ssrn.com/abstract=1987151>, Último acceso: enero de 2020.

- Carrasquilla, M.C y Seidel, S.E., (2005), *La participación ciudadana: vía para la integración de las personas inmigrantes, Rutas y caminos*, Agrupación de Desarrollo NEXOS.
- Carrillo M., López Bofill, H. (2006), *La Constitución Europea. Acta del III Congreso de la Asociación de Constitucionalistas de España*, Tirant Lo Blanch.
- Cascante, R. (1992), “The integrated Approach to project cycle management” en *Project Appraisal*, Beech Tree Publishing, Guilford, vol. 7, nº 1.
- Castella Andreu, J. M.<sup>a</sup> (2013), “Apertura del Parlamento a la Sociedad “ en Cuadernos Giménez Abad, M. *La Democracia Representativa*. Informe: Democracia Participativa en las Instituciones Representativas, nº 5.
- Castellanos Claramunt, J. (2020), *Participación ciudadana y buen gobierno democrático. Posibilidades y límites en la era digital*, Marcial Pons, Ed. Jurídicas y Sociales.
- Castells, M. (2004), *Movimientos sociales urbanos, Siglo XXI*, en Rodríguez, M. “Modelos de participación ciudadana como solución a las crisis institucionales motivadas por una oposición social”, Universidad del País Vasco/EHU. Consultado en página web: <https://core.ac.uk/download/pdf/> Último acceso: octubre de 2019.
- Cassese, S. (2006), *La Globalización jurídica* (traducción al castellano del texto por Ortega, L., Martín y Gallego, L.), Instituto Nacional de Administración Pública y Marcial Pons.
- Closa Montero, C. (2004), «The Formation of Domestic Preferences on the EU Constitution in Spain», In *Comparative European Politics 2*.

- “El libro Blanco sobre la Gobernanza”, en *Revista de Estudios Políticos* (Nueva Época), nº 119.
- Colomer Viadel, A. (2009), *Autogestión, Cooperación y Participación en las Ciencias Sociales*, Ugarit.
- (2006), *Constitución, Estado y Democracia en el Siglo XXI*. Ed. de la UPV.
- (2002), “Cooperación y Desarrollo”, *Autogestion, democracia y cooperación para el desarrollo*, Acción Cultural Cristiana.
- (1979), “Educar en la participación” en *Educación Ética y Cívica, Vol.3* dedicado a 7º de E.G.B., Ed. Bruño.
- Colomina, C. (2018), “Reforma de la UE en 2018: Cinco propuestas, cinco voluntades políticas” CIDOB, consultado en la página web: [www.cidob.org](http://www.cidob.org).
- Cotino Hueso, L. (2006), “Transparencia y Derecho de Acceso a los documentos en la Constitución europea y en la realidad de su ejercicio”, en P. Masala. *¿Qué perspectivas para el constitucionalismo social en Europa? (Buscando, e intentando encender luces en tiempos oscuros)*, en *Revista Jurídica de los Derechos Sociales, Vol. 8, nº 2*, Centro de Estudios Políticos y Constituciones.
- (2011), “El Reglamento de la iniciativa ciudadana europea de 2011. Su especial regulación de la recogida de apoyos vía internet y de la protección de datos de los ciudadanos”, *Revista de Derecho Político*, 81.
- Criado de Diego, M. (2014), *Participar: la ciudadanía activa en las relaciones Estado-sociedad*, Dykinson.

- Croso, C. (2013), “La participación ciudadana en el debate y definición de la política pública” en Luna, M. (Ed.), *Participación ciudadana, políticas públicas y educación en América Latina y Ecuador*, Quito, OEI.
- Dahl, R. (1999), *La democracia. Una guía para los ciudadanos*, Santillana.
- Dader, J.L. (1992), *El periodista en el espacio público*, Bosch Comunicación.
- Del Río Villar, S. (2008), *Ciudadanía activa en Europa: Proceso participativo y nuevos espacios para la comunicación*, Difusión Jurídica y Temas de Actualidad.
- (2018), «La ciudadanía de la Unión Europea: la Comisión propone doce nuevas acciones para reforzar los derechos de los ciudadanos“, consultado en página web: Hablemos de Europa: <http://www.hablamosdeeuropa.es/prensa/noticias/la-ciudadania-de-la-union-europea-la-comision-propone-doce-nuevas-acciones-para-reforzar-los-derechos-de-los-ciudadanos>, Último acceso: julio de 2019.
- (2018), “Democracia Representativa y ciudadanos en el proceso de integración europea”, Pliegos de Yuste: *Revista de cultura y pensamiento europeos*, nº 18, 2017-2018 (Ejemplar dedicado a: Del tratado de Roma al tratado de Maastrich y de los avances pendientes en el proceso de integración Europea), Consultado en página web: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6797158>, Último acceso: julio de 2019.
- (2015), *La Unión Europea: Organización y Funcionamiento*, Tirant Lo Blanch, Consultado en la página web: <http://www.consultas-europeas-a-la-ciudadania.eu/> y se publicaron también en la página web de la Representación de la Comisión Europea en España (<http://ec.europa.eu/spain>).

- (2012), “Participación de la Sociedad Civil en la Unión Europea y Comunicación Institucional”, en Colomer Viadel, A. *Un nuevo rapto de Europa*, Ed. Hathi Estudio Creativo.
- (2009), “Progresos, límites (con margen) y retos en la participación ciudadana europea” en Cuaderno 7, *Construyendo Europa con los ciudadanos*, Consultado en página web: <https://www.eurolocal-cas.com/cuaderno-europeo-7-construyendo-europa-con-los-ciudadanos/> Fundación Luis Vives, septiembre de 2009, Último acceso: agosto 2020.
- Declaración Shuman (1950), Consultada en la página web: <http://www.Mailxmail.com/cursohistoria-union-europea/declaracion-schuman-tratado-roma.1950-1957>, Último acceso: julio 2019.
- Discurso de aceptación del Premio Nóbel de la Paz concedido a la Unión Europea por Herman Van Rompuy. Presidente del Consejo Europeo (2012), Consultado en la página web: <http://europa.eu/about-eu/basic-information/eu-nobel/pdf/npp2013es.pdf>, Último acceso: julio 2019.
- Di Maio, C. y Tomás, A. (2018), "La ciudadanía europea ante el reto de la unidad política ¿mero estatuto de libertades o motor para una sólida integración de la Unión Europea? *Revista Derecho del Estado* n° 40, enero-junio, Consultado en página web: <https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/derest/article/view/5222>, Último acceso: enero de 2020.
- Díez Moreno, F. (2006), *Manual de Derecho de la Unión Europea*, Aranzadi.
- Díez-Picazo, L.M. (2001), *Sobre la ciudadanía europea*. Consultado en página web de Dialnet: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=246612>, Último acceso: julio de 2020.

- Discurso pronunciado por A. Lincoln en Gettysburg. Consultado en página web: <http://voicesofdemocracy.umd.edu/lincoln-gettysburg-address-speech-text/>, Último acceso: julio de 2019.
- Discurso de Wilfried Martens en el acto de entrega del ‘Premio Europeo Carlos V’ (1998), 25 de junio en Fundación Academia Europea de Yuste (Cáceres), Consultado en la página: <https://www.fundacionyuste.org/project/premiado-5/>, Último acceso: julio 2019.
- Dufour, P. (2010), «The Mobilization Against the 2005 Treaty Establishing a Constitution for Europe: A French Mobilization for Another Europe», *Social Movement Studies*, 9.
- Durán Ruíz, F. J. (2009), “Retos y oportunidades de la administración y el gobierno electrónicos: Derecho a las TIC y alfabetización digital”, *Zona Próxima, Revista del Instituto de Estudios en Educación de la Universidad del Norte*, nº. 10.
- Dworkin, R. (2002), *Los Derechos en serio*, Ariel Derecho.
- Eriksen O.E. and Fossum, J.E. (2007), “Europe in Transformation: How to Reconstitute Democracy?”, Paper to EUSA Conference, Montreal.
- Eriksen, O.E. (2007), «Conceptualising European public spheres. General, segmented and strong publics», en Fossum. J. E. & P. Schlesinger, Eds. *The European Union and the Public Sphere. A communicative space in the making?* Routledge.
- Escudero Alda, R. (2013), *Modelos de democracia en España 1931 y 1978*, Península.
- Esparza Matínez, B. (2007), “Participación política como valor y principio democrático en la Constitución de la Unión Europea y en la Constitución de España”, en *La Constitución Europea. Acta del III Congreso de la Asociación de Constitucionalistas de España*, Tirant Lo Blanch.

- Espinosa de los Ángeles, M. (2006), “El túnel de la ciudadanía: de la insuficiencia del Estado a la ficción europeísta” en *La Constitución Europea. Acta del III Congreso de la Asociación de Constitucionalistas de España*, Tirant Lo Blanch.
- Estlund, D. (2011), *La autoridad democrática. Los fundamentos de las decisiones*, Siglo XXI.
- Estrada Díaz, J.A. (2015), "Las raíces culturales de Europa", *Ensayos de Filosofía*, nº 2. Consultado en página web: <http://www.ensayos-filosofia.es/archivos/articulo/las-raices-culturales-de-europa>, Último acceso: julio de 2019.
- Fazi, E. & Smith, J. (2006), *Civil dialogue: making it work better*, Civil Society Contact Group. Consultado en página web: <http://act4europe.horus.be/module/FileLib/Civil%20dialogue,%20making%20it%20work%20better.pdf>.
- Fernández Navarrete, D. (1999), *Historia y Economía de la Unión Europea*, Centro de Estudios Ramón Areces.
- Fernández Ruiz- Galvez, E. (2014), “La democracia como acción concertada y el futuro del Estado Social”, *Persona y Derecho. Revista de Fundamentación de las Instituciones Jurídicas y de Derechos Humanos*, nº 70.
- Ferrajoli, L. (2005), “Derecho y democracia en el pensamiento de Norberto Bobbio”, *Doxa*, n. 2, Consultado en la página web: <http://rua.ua.es/dspace/handle/10045/9996>, Último acceso: julio de 2019.
- Ferrer, M, Medina, L. y Torcal, M. (2006) “La participación política: factores explicativos”, en Montero, J.R., Font, J. y Torcal, M. (Eds.) *Ciudadanos, asociaciones y participación en España*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas.



- Fishkin, J.S (1996), *Democracia y deliberación*, Ariel.
- Font, J., Montero, J.R. y Torcal, M. (2006), *Ciudadanos, asociaciones y participación en España*, Centro de Investigaciones sociológicas.
- Font, J (2001), *Ciudadanos y decisiones públicas*, Ariel.
- Flores D'Arcais, P. (2006), *El Soberano y el Disidente. La Democracia tomada en serio*, Montesinos, Ensayo de Filosofía Política para ciudadanos exigentes, Ediciones de Intervención Cultural.
- Freixes, T. y Poptcheva, E.M. (2009), “Iniciativa Legislativa Popular: Estudio comparativo de la situación legal en los Estados Miembros de la Unión Europea y previsión de su futuro desarrollo a nivel de la UE”, Pliegos de Yuste: *Revista de Cultura y Pensamiento Europeos*.
- Friedrich, C.J. (1968), *El hombre y el gobierno*, Tecnos.
- Ganuza, E. y Álvarez, C. (2003), “Ciudadanía y democracia: los presupuestos participativos”, Icaria.
- Ganuza, E. (2004), *La participación ciudadana en el ámbito local europeo*, Instituto de Estudios Sociales de Andalucía (CSIC), Consultado en página web: <https://docplayer.es/6799231-Titulo-la-participacion-ciudadana-en-el-ambito-local-europeo-filiacion-instituto-de-estudios-sociales-de-andalucia-csic.html>, Último acceso: agosto 2020.
- García Sáez, J.A. (2009), “Las aspiraciones cosmopolitas de la ciudadanía europea a la luz del Tratado de Lisboa” en Cuadernos Electrónicos de Filosofía del Derecho, nº 19, Consultado en página web: <http://journaldatabase.info/journal/issn1138-9877>, Último acceso: julio de 2019.

- (2009), *La concepción de ciudadanía del Tratado de Lisboa en referencia al ideal cosmopolita*. Institut de Drets Humans Universitat de València. Consultado en página web: [http://www.ub.edu/demoment/jornadasfp2009/comunicaciones/2\\_martes/garcia-jose-Tratadolisboacosmopolitismo.pdf](http://www.ub.edu/demoment/jornadasfp2009/comunicaciones/2_martes/garcia-jose-Tratadolisboacosmopolitismo.pdf), Último acceso: julio de 2019.
- García García, M.J. (2020), “Participación ciudadana y normas europeas: un potencial por explorar”, *R.V.A.P.*, nº 117, mayo-agosto, Consultado en página web: <https://ivap.euskadi.eus/ultimo-numero-rvap/z16-a3rvap/es/>, Último acceso: agosto 2020.
- Garrigues Walker, A. (1985), *La vuelta a Europa. (Reflexiones sobre la integración política y económica de España en las Comunidades.)* Promociones Publicaciones Universitarias de Barcelona.
- Garrorena Morales, A. (1990), “Apuntes para una revisión crítica de la Teoría de la Representación”, Garrorena, A. Ed. *El Parlamento y sus transformaciones actuales*, Tecnos.
- Ginsborg, P. (2010), *Así no podemos seguir: participación ciudadana y democracia parlamentaria*, Moreno, M.P. Trad., Los libros del Lince.
- Gómez Sánchez, Y. (2013), “La iniciativa ciudadana en la UE” en *La ciudadanía europea en la encrucijada*, Panorama Social, nº 17, Primer semestre 2013, Consultado en página web: <https://dialnet.unirioja.es/ejemplar/341757>, Último acceso: agosto 2020.
- Grasa, R. (2005), “Instituciones para una cooperación al desarrollo de calidad”, *Revista Cidob d’Afers Internacionals*, n. 72.
- Greenwood, J. (2011), *Interest Representation in the European Union*, 3 ed. Houndmills: Palgrave Macmillan.

- Gurrera Roig, M. y López González, J.L, (2012), “La Participación de los Parlamentos Autonómicos en las Decisiones de la Unión Europea”, en Colomer Viadel, A. (Coord.) *Un nuevo rapto de Europa*, Ed. Hathi Estudio Creativo e IBEM, pp. 143-146.
- Habermas, J. (1996), “ Between Facts and Norms”, Cambridge: MIT Press, en Kreide, R. *La democracia reprimida: Problemas de legitimidad en la sociedad mundial*, Justus Liebig University Giessen, *Revista Internacional de Filosofía Política*, nº 9. Consultado en página web: [www.lastorresdelucca.org](http://www.lastorresdelucca.org), Último acceso: febrero de 2020.
- (2007) *Ciudadanía política e identidad nacional*, Tecnos.
- (2006), *Historia y Crítica de la Opinión Pública. La transformación estructural de la vida pública*, Ed. Gustavo Gili.
- (2001) «Why Europe needs a Constitution», *New Left Review*, 11, (September- October) pp 5-26.
- (1998) *Facticidad y Validez: sobre el derecho y el Estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso*, Trotta.
- Hayeck, F.A.(2007), *La desnacionalización del dinero en Tópicos de actualidad*, Centro de Estudios Económico-Sociales (CEES): Se cita a Smith A.(1978), *An Inquiry into Nature and Causes of the Wealth of Nations*.
- Held, D. (1995), *Democracy and the Global Order.From the Modern State to Cosmopolitan Governance*, Standford University Press, Consultado en página web: <https://books.google.es/books?isbn=0804726876>, Último acceso: julio 2019.
- Hérítier, A. (1944), “Introduction”, Adrienne Hérítier (Ed.), *Common Goods. Reinventing*, en Kreide, R. *La democracia reprimida: Problemas de legitimidad en la sociedad mundial*,

Justus Liebig University Giessen, *Revista Internacional de Filosofía Política*, nº9. Consultado en página web. [www.lastorresdelucca.org](http://www.lastorresdelucca.org), Último acceso: febrero de 2020.

- Hernández, E. (2010), “¿Es posible una democracia transnacional? “publicado el 27 de enero en Blog “Más Europa”, Premiado por la Comisión Europea como “mejor blog de actualidad europea”, Página web: <https://encarnahernandez.wordpress.com/> Último acceso: julio de 2019.
- Hobbes, T. (1651), *El Leviatán*. Consultado en página web: [www.alejandriadigital.com.obrascompletasdehobbes](http://www.alejandriadigital.com.obrascompletasdehobbes), Último acceso: julio de 2019.
- Höffe, O. (1999), *Demokratieim Zeitalter der Globalisierung*, München: C. H. Beck, Consultado en página web: [https://www.researchgate.net/publication/26569626\\_Que\\_es\\_la\\_justicia\\_global](https://www.researchgate.net/publication/26569626_Que_es_la_justicia_global), Último acceso: febrero de 2020.
- Hooghe, L. & Marks, G. (2009), *A Post functionalist Theory of European Integration: From Permissive Consensus to Constraining Dissensus*, *British Journal of Political Science*, 39.
- Hollingsworth, J. R., & Lindberg, L. (1991), “The Governance of the American Economy: The Role of Markets, Clans, Hierarchies, and Associate Behavior”, en Kreide, R. *La democracia reprimida: Problemas de legitimidad en la sociedad mundial*, Justus Liebig University Giessen, *Revista Internacional de Filosofía Política*, nº 9, Consultado en página web: [www.lastorresdelucca.org](http://www.lastorresdelucca.org), Último acceso: febrero de 2020.
- Hoyos Vásquez, G. (1999), “Democracia y derecho. El debate entre Habermas y Rawls”, *Revista Derecho del Estado*, nº 7, diciembre.
- INAP. (2003), Cuadernos de Derecho Público “Proyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa, adoptado por consenso por la Convención Europea el 13 de

junio y el 10 de julio de 2003, presentado al Presidente del Consejo Europeo en Roma, el 18 de julio de 2003”, Consultado 16 de septiembre de 2019 en página web: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=786173>, Último acceso: febrero de 2020.

- Johansson Nogués, E. (2011), “The Decline of the EU, magnetic attraction?, The European Union in the Eyes of Neighbouring Arab Countries and Russia”, LS.E. European Foreign Policy Unit, Working Paper, nº 1.
- Kaelble, H. (2005), *Caminos hacia la democracia. Los déficits democráticos de la Unión Europea*, Biblioteca Nueva.
- Kelsen, H. (1988), *La Democratie, Sa nature- Sa valeur*, Económica.
  - (2006), *Esencia y valor de la Democracia*, Labor.
- Kohler-Koch, B. (2007), “The Organization of Interests and Democracy in the European Union”, en B. Kohler-Koch & B. Rittberger, eds. *Debating the Democratic Legitimacy of the European Union*, Lanham: Rowman & Littlefield.
- Kreide, R. (2013), “La democracia reprimida: Problemas de legitimidad en la sociedad mundial”, Justus Liebig University Giessen, *Revista Internacional de Filosofía Política*, nº 9, Consultada en página web. [www.lastorresdelucca.org](http://www.lastorresdelucca.org), Último acceso: febrero de 2020.
- Laporta San Miguel, F.J. (1989), *Sobre la teoría de la democracia y el concepto de representación política: algunas propuestas para el debate*, Doxa.
- Lebreton, G. (2013), “La démocratie participative: un bilan mitigé”, en Lebreton, G. (coord.), *La démocratie participative: enjeux et réalités. France, Brésil, Chine, Suisse, Union Européenne*, Paris, L’Harmattan.
- Lefort, C. (2012), *Democracia y representación*, Prometeo Libros.

- Leoni, B. (1972), *Freedom and the Law*, NY: Van Nostrand.
- Lombardo, E. (2007), «The participation of civil society», In D. Castiglione, ed. *Constitutional politics in the European Union: The Convention moment and its aftermath*, Houndmills: Palgrave Macmillan.
- Luciani, M. y Sánchez, M.J, (1999), “Repensando el Estado democrático” en *Revista Catalana de Dret Públic* nº. 37, Monográfico en Castella Andreu, J. M<sup>a</sup>. “Apertura del Parlamento a la Sociedad” en Cuadernos Giménez Abad, M., *La Democracia Representativa*. Informe: Democracia Participativa en las Instituciones Representativas, nº 5.
- Maas, W. (2013), “La creación y la evolución de la ciudadanía europea” en *La ciudadanía europea en la encrucijada*, Panorama Social nº 17, Primer semestre 2013. Consultado en página web: <https://dialnet.unirioja.es/ejemplar/341757>. Último acceso: agosto 2020.
- Maloney, W. & van Deth, J. eds. (2008), *Introduction, en Civil Society and Governance in Europe. From national to international linkages*, Cheltenham: Edward Elgar.
- Mangas Martín, A. (2016), *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, Tecnos.
- Maquiavelo, N. (1531), *El Príncipe*. Consultado en la página web: <https://ocw.uca.es/pluginfile.php/1491> Último acceso: julio de 2019
- Marks, G. et al. (1996), *Governance in the European Union*, London, Sage.
- Martiniello, M. (2001), *Integración y Construcción Europea: Hacia una ciudadanía multicultural de la Unión Europea*, Fundación Ortega y Gasset y Fundación La Caixa.
- Masala, P. (2018), “La Europa social. Alcances, retrocesos y desafíos para la construcción de un espacio jurídico de solidaridad”, en *Revista Jurídica de los Derechos Sociales*,

Centro de Estudios Políticos y Constituciones, Consultado en página web: [www.upo.es/revistas/index.php/lex\\_social/index](http://www.upo.es/revistas/index.php/lex_social/index), Último acceso: enero de 2019.

- Mayntz, R. (1998), “Nuevos desafíos de la Teoría de la Governance” en *Instituciones y Desarrollo*, nº 7.
- Menéndez, A.J. (2010), “La Unión Europea entre el Constitucionalismo Democrático y la Gobernanza”, en *Revista de Estudios Políticos* (nueva época), nº 149.
- Milbrath, Lester W., y Goel, M. (1977), *Political, Participation: How and Why do People Get Involved in Politics*, Rand McNally.
- Molina Del Pozo, C.F. (2014), *Una vez más, en torno a la idea de la Gobernanza en la Unión Europea*, Consultado en página web: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/autor?codigo=112709>, Último acceso: octubre 2019.
- Molina Molina, J. (2010), *Los Presupuestos Participativos*, Aranzadi.
- Montero Gibert, J.R., Font, J y Torcal, M. (2006), “Ciudadanos, asociaciones y activistas” en Montero, J.R. Font, J y Torcal, M. (eds), *Ciudadanos, asociaciones y participación en España*, Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Mondragón Ruíz de Lezana, J. (2005), "Nuevos instrumentos de gestión pública y participación ciudadana". Consultado en Mediatika, página web: <http://www.eusko-ikaskuntza.eus/es/publicaciones/nuevos-instrumentos-de-gestion-publica-y-participacion-ciudadana/art-11590/>, Último acceso: febrero de 2020.
- Morata Tierra, F. (2004), *Gobernanza Multinivel en la UE*, Tirant Lo Blanch.

- (1995), “Influir para decidir la incidencia de los lobbies en la Unión Europea”, *Revista de Estudios Políticos*, Consultado en página web: [dialnet.uniroja.es/descarga/articulo/27357.pdf](http://dialnet.uniroja.es/descarga/articulo/27357.pdf) Último acceso: febrero de 2020.
- Morin, E. (2009), *Pensar Europa. La Metamorfosis de Europa*, Gedisa, Serie Cla-de-ma.
- (1998), *Pensar Europa. Las metamorfosis de Europa*, Gedisa, Serie Cla-de-ma.
- Morcillo Moreno, J. (2012), *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.
- Muguerza, J. (1991), “¿Una nueva aventura del Barón de Münchhausen? (Visita a la “comunidad de comunicación” de Karl - Otto Apel)”, en K.A. Apel, Cortina, A., de Zan, J. y Michelin, D. (eds), *Ética comunicativa y democracia*, Crítica.
- Muñoz Alonso, A. et al. (1990), *Opinión Pública y Comunicación Política*, EUDEMA.
- Niño Pérez, J. (2007), “Las instituciones europeas y la promoción de los derechos humanos y la democratización” en Barbé, E. y Herranz, A. *Política Exterior y Parlamento Europeo: Hacia el equilibrio entre eficacia y democracia*, Editoras.
- Nonel, R. (2002), *Transparencia y buen gobierno. La rendición de cuentas en una sociedad avanzada*, Icaria Editorial.
- OCDE. (2001), *Manual sobre Información, Consulta y Participación en la Elaboración de Políticas Públicas*. Consultado en página web: <https://www.worldcat.org/title/participacion-ciudadana-manual-de-la-ocde-sobre-la-informacion-consulta-y-participacion-en-la-elaboracion-de-politicas-publicas/oclc/970569559>, Último acceso: febrero 2020.



- Oliver González, A. B. (2020), “Análisis y la regulación del lobby en la Unión Europea”, Vivat Academia, *Revista de Comunicación*, 15 diciembre 2019 /15 marzo 2020, nº 149, Consultado en página web: <http://doi.org/10.15178/va.2019.149>, Último acceso: agosto 2020.
- Onghena, Y. y Verdet I. (2015), Opinión CIDOB Barcelona, nº 308, (Resultados del estudio Horizon EU, coordinado por Notre Europe - Jacques Delors Institute, con el apoyo del programa Europe for Citizens, cuyo doble objetivo ha sido analizar la opinión ciudadana respecto a los aspectos clave de la Unión Europea y familiarizar a los ciudadanos con los medios y los mecanismos que garantizan su participación en Europa, adoptando un enfoque “de abajo hacia arriba”).
- Ortega y Gasset, J (1999), *La rebelión de las Masas*, Tecnos.
- Ouchi, W. G. (2012), *Markets, Bureaucracies, and Clans. Administrative Science*, Quarterly 25, en Kreide, R. "La democracia reprimida: Problemas de legitimidad en la sociedad mundial", en *Revista latinoamericana de filosofía política*, vol. I número 1 del 2012, Consultado en página web: [aprendeonline.udea.edu.co](http://aprendeonline.udea.edu.co) > revistas > versiones > article, Último acceso: febrero de 2020.
- Pastor, E. (2009), *Participación ciudadana y gestión de las políticas sociales municipales*, Universidad de Murcia, Servicio de Publicaciones.
- Pernas Alonso, J.M. (2020), “Una propuesta frente a la crisis de legitimidad de las Instituciones Europeas” en *La UE en acción: Reacciones en la era postcrisis*, Sinderesis,
- Pinazo Hernandis, J. (2009), “La influencia de la Participación Ciudadana en la Gestión Pública.” en Colomer Viadel, A. *Autogestión, Cooperación y Participación en las Ciencias Sociales*, Ugarit.

- Pizzorusso, A. (2013), “Democrazia rappresentativa e democrazia” en Castella Andreu, J. M<sup>a</sup>. en “Apertura del Parlamento a la Sociedad” en Cuadernos Giménez Abad, M. *La Democracia Representativa*, Informe: Democracia Participativa en las Instituciones Representativas, nº 5.
- Pont Vidal, J. (2004), *La ciudadanía se moviliza*, Flor del Viento, en Rodríguez, M. “Modelos de participación ciudadana como solución a las crisis institucionales motivadas por una oposición social”, Universidad del País Vasco/EHU, Consultado en página web: <https://core.ac.uk › download › pdf>, Último acceso: octubre de 2019.
- Ponzano, P. y Rosano, C. (2007), “Las perspectivas de la Constitución europea: impulsos tras el semestre alemán de presidencia de la Unión”, Seminario Internacional: *Hacia el Tratado de Lisboa: las perspectivas de la Constitución Europea*, Facultad de Economía, Universidad de la Sapienza de Roma.
- Popper, K. (1995), *La responsabilidad de vivir*, Paidós.
- Porras Nadales, A. J. (1996), *El Debate sobre la crisis de la representación política*, Colección de CC. Sociales, Serie de CC. Política, Tecnos, S.A.
- Powell, W. (1998), *Neither Market nor Hierarchy: Network Forms of Organization*, Research in Organizational Behavior 12, en Kreide, R. *La democracia reprimida: Problemas de legitimidad en la sociedad mundial*, Justus Liebig University Giessen, *Revista Internacional de Filosofía Política*, nº 9, Consultada en página web. [www.latorresdelucca.org](http://www.latorresdelucca.org), Último acceso: febrero de 2020.
- Przeworski, A. (2010), *Qué esperar de la democracia. Límites y posibilidades del autogobierno*, Siglo XXI.
- (2013) *Qué esperar de la democracia. Límites y posibilidades del autogobierno*, Siglo XXI.

- Price, V. (1994), *La opinión pública. Esfera pública y opinión*, Paidós Comunicación.
- Ramírez Nardiz, MA. (2010), *Democracia participativa: la democracia participativa como profundización en la democracia*, Tirant Lo Blanch.
- Rawls, J. (1996), *Political Liberalism*, Colombia University Press.
- Reichard, Ch. (2002), “The ‘New Steering Model and the citizen” en German Journal of Urban Studies, vol 41.
- Ridaio, J. (2014), “La institución del referéndum en España. Una revisión necesaria”, en Ruiz, C. *Participación política y derechos sociales en el S. XXI*, Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y Estado Autonómico.
- Rodríguez Torres, C. (2016), «Marco regulatorio de las actividades de los lobbies en la Unión europea», *Revista General de Derecho europeo*, nº 39.
- Rodríguez, M. (2008), “Modelos de participación ciudadana como solución a las crisis institucionales motivadas por una oposición social”, Universidad del País Vasco/EHU, Consultado en página web: <https://core.ac.uk> > download > pdf, Último acceso: octubre de 2019.
- Rosano, C. (2007), “Las perspectivas de la Constitución europea: impulsos tras el semestre alemán de presidencia de la Unión” Seminario Internacional *Hacia el Tratado de Lisboa: las perspectivas de la Constitución Europea*, Universidad de la Sapienza de Roma.
- Rousseau, J.J. (1762), *El Contrato Social*. L III. Cap. 15, consultado en página web: [http://www.antorcha.net/biblioteca\\_virtual/politica/contrato/libro3.html](http://www.antorcha.net/biblioteca_virtual/politica/contrato/libro3.html). Último acceso: julio de 2019
- (1993), *Du contrat Social*, Gallimard.

- Ruzza, C. (2004), *Europe and Civil Society: Movement Coalitions and European Governance*, Manchester University Press.
- Saenz- Díez, J.I, Martínez Roda, F y García Fraile, J.A (1994), *Síntesis de Historia del Pensamiento Político*, Ed. Actas.
- Samaniego López, L M. (2005), Tesis doctoral: *El Estado-Nación dentro de la Unión Europea*, México, Universidad de las Américas Puebla, No publicada, Consultada en página web:  
[http://catarina.udlap.mx/u\\_dl\\_a/tales/documentos/lri/samaniego\\_1\\_lm/capitulo3.Pdf](http://catarina.udlap.mx/u_dl_a/tales/documentos/lri/samaniego_1_lm/capitulo3.Pdf),  
 Último acceso: julio de 2019.
- Santamaría Ossorio, J. (1996), “El debate sobre las listas electorales” en Porras Nadales, A.J, VV.AA. *El Debate sobre la crisis de la representación política*, Tecnos.
- Sarteá, C. (2017), “Los derechos humanos más allá del eclipse de la razón”, *Persona y Derecho: Revista de fundamentación de las Instituciones Jurídicas y de Derechos Humanos*, nº 75.
- Sartori, G. (2005), *Teoría de la democracia 2. Los problemas clásicos*, Alianza Universidad.
  - (2005), *¿Qué es la democracia?*, Santillana.
  - (2000), *Teoría de la democracia 2. Los problemas clásicos*, Alianza Universidad,
  - (1995), *Teoría de la democracia. 1. El debate contemporáneo*, Alianza Universidad.
  - (1995), *¿Qué es la democracia?*, Santillana.
- Savater, F. (2012), *Política para Amador*, Ariel.

- (2008), *Elegir la educación cívica*, Ariel.
- (1993), «La Heterofobia como enfermedad moral» en *Revista Literaria Katharsis*, n° 205.
- Schedler, A. (2004), “¿Qué es la rendición de cuentas?”, consultada en página web: <http://www.programaanticorruptcion.gob.mex/rend>, Último acceso: febrero 2020.
- Seidendorf, S., (2010), «Contesting Europe: The Constitutive Impact of Discursive Dynamics on National Referendum Campaigns» in *European Political Science Review*, 2(03).
- Setälä, M. and Schiller, T. (2014), *Citizens Initiatives in Europe. Procedures and consequences of agenda-setting by citizens*, Palgrave Macmillan.
- Scharpf, F.W. (1999), *Governing in Europe: effective and democratic?*, Oxford University Press.
- Schmitter, P. (2000), *How to democratize the European Union [...] and Why Bother?* Oxford: Rowman & Littlefield Publishers.
- Scott, M.; Cutlip Y.; Allen, H. Center (1975), *Relaciones públicas*, Rialp.
- Segovia Marco, A. (2015), «La técnica legislativa en la elaboración de anteproyectos de leyes».
- Schumpeter, J. A. (2013), *Capitalism, Socialism and Democracy*, Cambridge University Press.
- (2015), *Capitalismo, Socialismo y Democracia*, Harper, Folio.

- Simmel, G. (1967), *The Sociology of Georg Simmel*, Free Press, Trad. Ed. e Introd. de Kurt H. Wolf. Apud Przeworski, A. *Qué esperar de la democracia. Límites y posibilidades del autogobierno*, Siglo XXI.
- Sintomer, Y. y Koehl, E. (2002), *Les jurys citoyens de Berlin*, Centre Marc Bloch-Délégation Interministérielle pour la Ville, Berlín, Consultado en página web: <http://server.cmb.huberlin.de/publi/index1.html>, Último acceso: febrero 2020.
- Smismans, S. (2004), *Law, Legitimacy, and European Governance: Functional Participation in Social Regulation*, Oxford University Press.
- Sorroza Blanco, A, (2020), “La participación de la sociedad civil en la Unión Europea”, EAPN, *Vivat Academia, Revista de Comunicación*, nº 149.
- Subirats, J. (2001), «Nuevos mecanismos participativos y democracia: promesas y amenazas», en Font, J., (coord.), *Ciudadanos y decisiones públicas*, Ariel.
- Subirats, J. y Vilanova, P. (1984), *El Parlamento Europeo*, Ariel.
- Sudbery, I., (2003), «Bridging the Legitimacy Gap in the EU: Can Civil Society Help to Bring the Union Closer to its Citizens? », in *Collegium 26*.
- Streeck, W., & Schmitter, P. (1985), *Private Interest Government. Beyond Market and State*, London: Höffe, O. *Demokratieim Zeitalter der Globalisierung*. München: C. H. Beck Verlag, en Kreide, R. *La democracia reprimida: Problemas de legitimidad en la sociedad mundial*, Justus Liebig University Giessen, *Revista Internacional de Filosofía Política*, nº9, Consultado en página web: [www.lastorresdelucca.org](http://www.lastorresdelucca.org), Último acceso: febrero de 2020.
- Strange, S. (2005), “Ciudadanía y legitimidad democrática en la Unión Europea”, Apud Samaniego López, L M. Tesis doctoral: *El Estado-Nación dentro de la Unión Europea*,

Universidad de las Américas Puebla, No publicada. Consultada en página web: [http://catarina.udlap.mx/u\\_dl\\_a/tales/documentos/lri/samaniego\\_1\\_lm/capitulo3.pdf](http://catarina.udlap.mx/u_dl_a/tales/documentos/lri/samaniego_1_lm/capitulo3.pdf),  
Último acceso: julio de 2019.

- Sousa De Santos, B. (Coord) (2004), *Democratizar la democracia. Los caminos de la democracia participativa*, Fondo de Cultura Económica.
- Teló, M. (2005), «Le constitutionnalisme européen du XXe au XXIe siècle», en Magnette, P. *La constitution de l'Europe*, Editions de l'Université de Bruxelles, Bruselas, Apud Astola Madariaga, J. “La legitimidad democrática de la UE y de la Legitimación democrática de sus decisiones: una reflexión sobre el proyecto de Constitución Europea”, UNED, *Teoría y Realidad Constitucional*, nº 15, Consultado en página web: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/1199449.pdf>, Último acceso: julio de 2019.
- Tostein, S. (1994), “La sentencia del Tribunal Constitucional alemán sobre el Tratado de Maastricht”, consultado en página web: <http://albergueweb1.uva.es/javiermatia/derecho-comunitario-materiales/>, Último acceso: julio de 2019.
- Velasco Arroyo, J.C. (1996), *Tomarse en serio la desobediencia civil. Un criterio de legitimidad democrática*, Consultado en la página web. Digital.CSIC.es <http://hdl.handle.net/10261/10719>, Último acceso: 19 de julio de 2019.
- (2009), “Democracia y deliberación pública”, Confluencia XXI, *Revista de Pensamiento Político*, nº 6.
- Vergara Estévez, J. (2005), “La concepción de la democracia deliberativa de Habermas”, *Quórum Académico*, Vol 2, nº 2.
- Verney, S., (2011), «Euroscepticism in Southern Europe: A Diachronic Perspective», *South European Society and Politics*, 16.

- Viejo, R. Martí-Costa, M. Parés, M. Resende, P. Vilaregut, R. (2009), “La participación ciudadana en la esfera pública: enfoques teórico- normativos y modelos de democracia” en Parés, M (coord.), *Participación y calidad democrática. Evaluando las nuevas formas de democracia participativa*, Ariel.
- Vidal Gil, E. (1989), “Representación y Democracia: problemas actuales” en *Doxa*, Alicante, nº 6.
- Villoria Mendieta, M. e Izquierdo, A. (2015), *Ética pública y buen gobierno: Regenerando la democracia y luchando contra la corrupción desde el servicio público*, Tecnos.
- Villoria Mendieta, M. y Cruz, C.N. (2016), “Gobierno abierto, transparencia y rendición de cuentas: marco conceptual”, en Villoria, M. (dir) y Forcadell, X. (Coord.), *Buen gobierno, transparencia e integridad institucional en el gobierno local*, Tecnos.
- Walzer, M. (1994), *Thick and Thin Moral Argument at Home and Abroad*, Indiana, University of Notre Dame Press.
- Weiler, H. J. (1986), «Democracia en la UE, tres propuestas osadas», Consultado en la página web del Diario El País.com: (publicado el 18 de diciembre de 1996). [http://elpais.com/diario/1996/12/18/opinion/850863607\\_850215.html](http://elpais.com/diario/1996/12/18/opinion/850863607_850215.html), Último acceso: octubre de 2019.
- Wihtol, C. (1999), *La ciudadanía europea*, La Biblioteca del Ciudadano, Bellaterra.
- Wilson, G.K. (1990), *Interest groups*, Oxford, Basil Blackwell.
- Williamson, O. (1979), Transaction-Cost Economics: The Governance of Contractual Relations, *Journal of Law and Economics*, 22, 233-261 en Kreide, R. *La democracia reprimida: Problemas de legitimidad en la sociedad mundial*, Justus Liebig University.



Giessen, *Revista Internacional de Filosofía Política*, nº 9, Consultado en página web. [www.lastorresdelucca.org](http://www.lastorresdelucca.org), Último acceso: febrero de 2020.

- Zakowski, J. (2012), “Democracia: poner a los ciudadanos en el centro de la Unión” (publicado el 14 de septiembre de 2012), consultado en la página web de Voz Europa: <http://www.voxeurop.eu/es/content/article/2694381-poner-los-ciudadanos-en-el-centro-de-la-union>, Último acceso: febrero de 2020.
- Zapater Espí, L. (2008), “Capítulo: Democracia directa: ¿necesidad o utopía?“, en Colomer Viadel, A. (Coord.), *Regenerar la política. Ciudadanos sed protagonistas!*, Ugarit.
- Zweig, S. (2004), *El legado de Europa*, Acantilado, Quaderns Crema.

## NORMATIVA Y JURISPRUDENCIA CONSULTADA

- Acuerdo institucional sobre Better Law Making de 2003, sustituido posteriormente por el Acuerdo interinstitucional entre el Parlamento europeo, el Consejo y la Comisión sobre la mejora de la legislación, de 2016; la Comunicación de la Comisión «Actualizar y simplificar el acervo comunitario», de 2003; la Comunicación «Legislar mejor para potenciar el crecimiento y el empleo en la UE», de 2005; la Comunicación «Una Europa de los resultados. La aplicación del Derecho comunitario», de 2007; la Comunicación, «Normativa inteligente», de 2010; la Comunicación «Adecuación de la normativa de la Unión Europea», de 2012; la Comunicación «Normativa inteligente. Responder a las necesidades de las PYMES», de 2013.
- Acuerdo interinstitucional entre el Parlamento europeo, el Consejo de la Unión Europea y la Comisión europea sobre la mejora de la legislación, de 13 de abril de 2016. En García García, M.J. (2020), "Participación ciudadana y normas europeas: un potencial por explotar", *R.V.A.P.* n.º. 117, mayo-agosto.
- Annual Report on the operations of the Transparency Register 2012, *Bruselas Secretaries General of the European Parliament and the European Commission. Join Transparency Register Secretariat* (2012) Consultado en página web: [http://ec.europa.eu/transparencyregister/public/staticPage/displayStaticPage.do?locale=es&reference=ANNUAL\\_REPORT](http://ec.europa.eu/transparencyregister/public/staticPage/displayStaticPage.do?locale=es&reference=ANNUAL_REPORT).
- Artículo 6 del TUE, consultado en la página web de EUR-LEX: <http://eur-lex.europa.eu/legal>.
- Carta de los Derechos Fundamentales de la UE (2000/C 364/01) publicada el 8 de diciembre del 2000 en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas C 364/1 y consultada en la web: <http://www.europarl.europa.eu/>.

- Comisión Europea. COM (2013) 269 Final Report from the Commission to The European Parliament. The Council, The European Economic and Social Committee and The Committee of the Regions. EU Citizenship Report 2013. EU citizens: your rights, your future, Bruselas 8.5.2013, Consultado en página web: <http://ec.europa.eu/citizens-2013>.
- Comunicación relativa al seguimiento del Libro Verde «Iniciativa europea en favor de la transparencia». COM (2007) 127 final, la Comisión realiza una aclaración respecto de la utilización en documentos anteriores del término «grupos de presión», que había sido criticado por las implicaciones que para algunos de los sectores consultados llevaba implícito el término. Señala la referida institución que la utilización de esta terminología no incluía ningún juicio de valor negativo, sino que simplemente describía aquellos grupos o sectores que realizan actividades con el objetivo de influir en los procesos de elaboración de políticas y de toma de decisiones de las instituciones europeas, resaltando su legitimidad y su papel en el sistema democrático de la Unión Europea.
- Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: «Contribución de la Comisión al período de reflexión y más allá: Plan D de democracia, diálogo y debate» [COM (2005) 494 final - no publicada en el Diario Oficial].
- Decisión del Consejo de 27 de noviembre de 2009 sobre que Fomenten una Ciudadanía Activa (2011) (2010/37/CE) El Consejo de la Unión Europea, Visto el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea y, en particular, su artículo 308, Vista la propuesta de la Comisión, Visto el dictamen del Parlamento Europeo, Considerando lo siguiente: El Tratado establece la ciudadanía de la Unión Europea (UE), que es complementaria de la ciudadanía nacional de los respectivos Estados miembros y constituye un importante elemento para fortalecer y salvaguardar el proceso de integración europea. Consultado en página web:  
<https://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:017:0043:0049:ES:PDF>  
F. Último acceso: agosto 2020.

- Diario Oficial el 14 de diciembre de 2007 (DOUE C 303/01 de 14 de diciembre de 2007). A esta versión se la ha llamado Carta de Estrasburgo, al ser proclamada en dicha ciudad, en contraposición a la versión de Niza. La última versión de la Carta de Derechos Fundamentales de la UE fue proclamada y firmada por las tres instituciones europeas (Parlamento, Consejo y Comisión) el 12 de diciembre de 2007 y publicada en el Diario Oficial de las Comunidades, del 9 de mayo de 1988. Consultado en página web: <https://eur-lex.europa.eu/oj/direct-access.html?locale=es>, Último acceso: marzo 2020.
- Diario Oficial C 122 de 30.4.2004] y la Decisión 1904/2006/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 12 de diciembre de 2006 por la que se establecía el programa "Europa con los ciudadanos" para el período 2007-2013, se basaba fundamentalmente en los artículos 151 y 308 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea.
- Dictamen del Comité Económico y Social de 1999, sobre «El papel y la contribución de la sociedad civil organizada en la construcción europea». Se entiende por tal aquella que agrupa a los interlocutores sociales (las organizaciones sindicales y patronales), así como a las organizaciones no gubernamentales, asociaciones profesionales, organizaciones de beneficencia, organizaciones de base y organizaciones para la participación de los ciudadanos en la vida local y municipal, considerando especialmente iglesias y comunidades religiosas. Se excluyeron de este concepto los grupos de presión de empresas y los representantes externos que trabajaban para terceros clientes, así como a las asociaciones de empresas. Más tarde, el Libro Blanco sobre la Gobernanza europea amplió el concepto de sociedad civil organizada incluyendo a las asociaciones de empresas y consultorías. Será con el Tratado de Lisboa y la aplicación del artículo 298 del TFUE, al crear un registro de los grupos de interés y someterle a un código de conducta, que la Comisión abandona el concepto de sociedad civil y se refiere a todos los sujetos participantes como grupos de interés.
- Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establece el programa “Ciudadanos con Europa” para el periodo 2007-2013 a fin de promover la ciudadanía europea activa» COM (2005) 116 final - 2005/0041 (COD) (2006/C 28/06).

- 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, p. 30).
- Discurso de Viviane Reding, Consultado en página web de la Comisión Europea: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-10-1390\\_es.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-10-1390_es.htm), Último acceso: julio 2019.
- Directiva 94/80/CE, de 19 de diciembre de 1994, y la Directiva 93/109/CE, de 6 de diciembre de 1993 acerca de las normas relativas a la participación en las elecciones municipales y en las elecciones al Parlamento Europeo. El derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones al Parlamento Europeo y en las elecciones municipales (artículo 22, apartado 1 del TFUE) del Estado miembro en el que residan, en las mismas condiciones que los nacionales de dicho Estado Consultado en página web: El Parlamento Europeo a su servicio: <http://www.europarl.europa.eu>, Último acceso: julio de 2019.
- El Libro Blanco sobre la Gobernanza de la UE: Comunicación de la Comisión, de 25 de julio de 2001, «La gobernanza europea - Un Libro Blanco» [COM (2001) 428 final - Diario Oficial C 287 de 12.10.2001]. Consultado en la página web de Eur-lex: <http://eurlex.europa.eu/legalcontent/ES/TXT/?uri=URISERV%3A110109>.
- Europa con los ciudadanos: Reglamento del Consejo (UE) N ° 390/2014 de 14 de abril de 2014 para el período 2014-2020, Información sobre la iniciativa ciudadana consultada en las páginas web: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ>.
- Informe Adonnino subraya el reconocimiento del derecho de la ciudadanía europea. Agudo, M.J. en " El reconocimiento de una ciudadanía europea" (Del art. 8 del Tratado de la UE al art. 5-8 del Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa", *En Revista Jurídica de los Derechos Sociales*, Centro de Estudios Políticos y Constituciones, 216 Consultado en página web: [www.upo.es/revistas/index.php/lex\\_social/index](http://www.upo.es/revistas/index.php/lex_social/index).

- Informe sobre la evaluación intermedia del Programa «Europa con los Ciudadanos» 2007-2013. Informe de la Comisión al PE, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, Bruselas, 1.3.2011 COM (2011) 83 final.
- Iniciativa ciudadana: Art. 25 del TFUE, y el artículo 11, apartado 4, del TUE, Las condiciones de presentación y admisión de iniciativas ciudadanas de este tipo son objeto del Reglamento (UE) nº 211/2011 del Parlamento y del Consejo sobre la iniciativa ciudadana.
- Iniciativas ciudadanas. Información consultada en [www.ec.europa.eu](http://www.ec.europa.eu).
- Stop Vivisection: Tiene por objeto la proposición de un marco legislativo dirigido a la abolición de la experimentación animal en la U.E. Esta IC solicita la derogación de la Directiva 2010/63/UE y la adopción de un nuevo marco legislativo que suprimiera totalmente los experimentos con animales para 2020 y «Prohibición del glifosato y protección de las personas y del medio ambiente frente a los pesticidas tóxicos», aunque a fecha de hoy la aceptación de la iniciativa por parte de la Comisión todavía no se ha concretado, que sepamos, en medida legislativa alguna. El registro de esta iniciativa tuvo lugar el 2 de octubre de 2018. Su objetivo es que se impongan declaraciones obligatorias de origen para todos los productos alimentarios a fin de prevenir el fraude, proteger la salud pública y garantizar el derecho de los consumidores a la información.
- El registro de esta iniciativa se realizó por Decisión de 7 de noviembre de 2018. Tal y como establece la citada Decisión, «Los vegetarianos y los veganos tienen grandes dificultades para encontrar alimentos adecuados en toda la UE. Se ven obligados a estudiar la lista de ingredientes de cada producto alimenticio para determinar si les conviene o no comprarlo, prestando una extrema atención a una serie de ingredientes ambiguos que pueden ser de origen vegetal o animal. Esta situación se complica aún más por el hecho de que la UE no tiene una lengua única». Los organizadores de la iniciativa proponen una ley que exija la colocación de unas etiquetas gráficas en todos los productos alimenticios: no vegetariano, vegetariano o vegano, junto con el resto del etiquetado de los alimentos.

- Uno de nosotros: Con el objeto de obtener la protección jurídica de la dignidad, el derecho a la vida y de la integridad de todo ser humano desde la concepción, en los ámbitos de competencia de la U.E., donde dicha protección resultara significativa. En esta IC se solicitan modificaciones legislativas con el objeto de poner fin a la financiación comunitaria de actividades que supongan la destrucción de embriones humanos.

- Righth2water: El derecho al agua y al saneamiento como derecho humano. Con el objeto de implementar el derecho humano al agua y al saneamiento, reconocido por la ONU.

- La iniciativa «Stop Brexit» tenía por objeto la permanencia de Reino Unido en la Unión Europea sobre la base de las consecuencias negativas que la retirada unilateral tendría para el país y su sociedad, dando lugar a la escisión de la población en torno a este asunto. Esta iniciativa considera que el referéndum celebrado en 2016 no tenía carácter vinculante, sino que tenía por objeto recabar la opinión de la ciudadanía previa a la decisión del Parlamento.

Sobre esta base, el objeto de la iniciativa es crear una plataforma que permita a todos los ciudadanos europeos tomar parte en el proceso y expresar sus opiniones sobre el asunto, y al mismo tiempo, permitir que los ciudadanos británicos, especialmente aquellos que no pudieron participar en el referéndum por tener sus residencias en otro país de la UE puedan, con su participación, pronunciarse sobre el asunto.

- Informe de la Comisión: Legislar mejor 2004. Bruselas, 21.03.2005 COM (2005) 98 final. Consultado en la página web:

<https://eulex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0098:FIN:ES:PDF>.

- La Sociedad Civil: Consultado en página web: La Comisión Europea y la Sociedad Civil”, sección “Definición de la sociedad civil” [http://ec.europa.eu/civil\\_society/apgen\\_en.htm](http://ec.europa.eu/civil_society/apgen_en.htm).

- Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas se hace eco en su exposición de motivos de estos presupuestos, que habían sido ya avanzados en normas con un importante componente económico, tales

como la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado, la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio y la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de economía sostenible.

- Libro Blanco sobre el futuro de Europa: Vías para la unidad de la UE de 27 Estados miembros, en tanto que recientemente Reino Unido ha dejado de pertenecer a la UE. [https://ec.europa.eu/spain/news/future-of-europe\\_es](https://ec.europa.eu/spain/news/future-of-europe_es).
- Libro Verde sobre una Iniciativa Ciudadana Europea, COM (2009), 622.
- Los ciudadanos europeos y sus derechos. Consultado en la página web del Parlamento Europeo: [http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/es/FTU\\_2.1.4.pdf](http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/es/FTU_2.1.4.pdf).
- Manual de la OCDE sobre información, consulta y participación en la elaboración de políticas públicas, “Participación Ciudadana”, consultado en página web: <http://www.oecd.org/centrodemexico/publicaciones/37873406.pdf>,  
Último acceso: septiembre de 2019.
- Paquete de Recuperación de la UE, consultado en página web: [www.consilium.europa.eu/es/policies/eu-recovery-plan](http://www.consilium.europa.eu/es/policies/eu-recovery-plan), Último acceso: marzo de 2020.
- Programa Progress: Decisión 2007/252/CE, 28.4.2007, Consultado en página web Eur-Lex: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=URISERV%3A116026>.
- Programa «Derechos fundamentales y ciudadanía». Decisión 2007/252/CE del Consejo, de 19 de abril de 2007, Consultado en la página web de Eur-Lex: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=URISERV%3A116026>.
- 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](http://www.juntadeandalucia.es/presidencia/impe/presidencia).

- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2018). “¿Qué entendemos por participación ciudadana?”, Proyecto PNUD 89477, *Fortalecimiento de la participación ciudadana y gobernanza ambiental para la sustentabilidad 2014-2019*, México.
- Proposición de ley de regulación de la dación en pago, de paralización de los desahucios y de alquiler social (expediente 120/000019/0000 de la IX Legislatura), presentada en el Congreso de los Diputados el 13/12/2011 y calificada el 21/12/2011.
- Propuesta de Reglamento del Parlamento europeo y del Consejo sobre la iniciativa ciudadana europea, COM (2017) 482 final, supone que por primera vez un texto legislativo se hace eco de esta perspectiva, que como hemos destacado en nuestros planteamientos, está implícita en la esencia misma de la iniciativa ciudadana.
- Proyecto Spinelli fue el primer intento de crear una ciudadanía de la UE que se incluyó en el Proyecto de Tratado sobre la UE, adoptado por el PE el 14 de febrero de 1984, aunque no fue aceptada por los EE.MM.
- Recomendación n ° 19 del año 2001 del Comité de Ministros del Consejo de Europa a los EE.MM. sobre la participación de los ciudadanos en la vida pública a nivel local.

Consultado en la página web:

[www.coe.int/t/dgap/localdemocracy/Centre\\_Expertise/default\\_en.asp](http://www.coe.int/t/dgap/localdemocracy/Centre_Expertise/default_en.asp).

- Refuerzo de la Democracia Europea», consultado en página web Eur-lex: <http://eurlex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=URISERV%3Aai0021>.
- ACTOS CONEXOS: Reglamento (UE) nº 211/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de febrero de 2011, sobre la iniciativa ciudadana [Diario Oficial L 65, de 11.3.2011]. Modificado por el Reglamento Delegado (UE) nº 268/2012 [Diario Oficial L 89 de 27.3.2012], el Reglamento (UE) nº 517/2013 [Diario Oficial L 158 de 10.6.2013] y el Reglamento Delegado (UE) nº 887/2013 [Diario Oficial L 247 de 18.9.2013].
- Reglamento de Transparencia y Participación ciudadana del Ayuntamiento de Valencia. Aprobado por acuerdo plenario de: 28-09-2012 y publicado en el BOP de: 26-10-12. Modificación aprobada por acuerdo plenario de 24-04-2015. Publicación en el BOP de: 1-12-2015, Consultado en página web: [sede.valencia.es/sede/descarga/doc/DOCUMENT\\_1\\_ORD0145\\_C](http://sede.valencia.es/sede/descarga/doc/DOCUMENT_1_ORD0145_C). Último acceso: marzo de 2021.
- Reglamento (UE) nº 211/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de febrero de 2011, sobre la Iniciativa Ciudadana Europea. Corrección de errores del Reglamento (UE) 211/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de febrero de 2011, sobre la iniciativa ciudadana (Diario Oficial de la Unión Europea L 65 de 11 de marzo de 2011).
- Reglamento 2019/788/UE del Parlamento europeo y del Consejo de 17 de abril de 2019 sobre la iniciativa ciudadana europea, que sustituye al anterior Reglamento 211/2011, de 16 de febrero, también sobre iniciativa ciudadana, y artículo 197 bis del Reglamento del Parlamento.
- Reglamento (UE) nº 211/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de febrero de 2011, sobre la Iniciativa Ciudadana Europea).

- Reglamento de Ejecución (UE) nº 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: <http://ec.europa.eu/citizens-initiative>.
- Registro de Transparencia de la UE (2016). Estadísticas, en Portal de datos abiertos de la Unión Europea. Disponible en:  
<http://ec.europa.eu/transparencyregister/public/homePage.do?redir=false> HYPERLINK.
- Resumen General y Evaluación Crítica del Programa. Europa con los ciudadanos (2014-2020) Consultado en página web:  
[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2012/495822/IPOL-CULT\\_NT\(2012\)495822\(SUM01\)\\_ES.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2012/495822/IPOL-CULT_NT(2012)495822(SUM01)_ES.pdf). Último acceso: agosto 2020.
- Sentencia de 20 de septiembre de 2001, Rudy Grzelczyk c. Centre public d'aide sociale de Ottignies-Louvaine-la Neuve, C-184/99.
- Sentencia del Tribunal General de 10 de mayo de 2017.  
Distintas sentencias del Tribunal de Justicia de la Unión Europea han puesto de manifiesto que la iniciativa ciudadana europea es un mecanismo para incrementar la participación democrática de los ciudadanos en la Unión Europea. Así por ejemplo la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 19 de abril de 2016. Igualmente, en la Sentencia del Tribunal General de 10 de mayo de 2016, asunto T-529/13. Dichos requisitos se sustentan en el artículo 6, siendo éstos de carácter material (el asunto sometido a la consideración de la Comisión no ha de estar manifiestamente fuera del ámbito de competencias de la Comisión, no ha de ser contrario a los valores del artículo 2 del TFUE, ni la propuesta ha de ser abusiva, frívola o temeraria) y de carácter formal (el número de miembros del comité de ciudadanos y los países en los que residen). La propuesta se envía a los servicios jurídicos de la Comisión para que decidan, con criterios puramente jurídicos y no políticos si es o no aceptable.

- Sentencia *Van Gend & Loos*. Consultada en Eur-Lex: Página web: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A61993CC0316>, Último acceso: julio de 2019.
- Tratado de la Unión Europea (TUE), consultado en la página web de EUR-LEX: <http://eur-lex.europa.eu/legal>, Último acceso: julio de 2019.
- Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), consultado en página web: El acceso al Derecho de la Unión Europea: [www.eur-lex.europa.eu/homepage.html?locale=es\\_](http://www.eur-lex.europa.eu/homepage.html?locale=es_)
- Último Tratado modificativo que ha entrado en vigor, fue firmado por los jefes de Estado o de gobierno de los 27 EE.MM. en Lisboa, el 13 de diciembre de 2007, y entró en vigor el 1 de diciembre de 2009.
- Valores de la UE. Consultado en página web: [https://op.europa.eu/webpub/com/europe-better-together/es/EUROPE\\_Living\\_together.html](https://op.europa.eu/webpub/com/europe-better-together/es/EUROPE_Living_together.html). Último acceso: agosto 2020.