

## LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA ARQUITECTURA INSTITUCIONAL DE LA UNIÓN EUROPEA

**César Luena López\***

*Eurodiputado.*

*Profesor asociado,*

*Universidad Carlos III de Madrid*

**Cómo citar este artículo/Citation:** Luena López, C. (2022). La participación ciudadana en la arquitectura institucional de la Unión Europea. Sierra Rodríguez, J., Reviriego Picón, F. y Tudela Aranda, J. (Eds.) *Escenarios de la participación ciudadana: una visión multinivel*. Colección Obras colectivas, Fundación Manuel Giménez Abad, Zaragoza. DOI: <https://doi.org/10.47919/FMGA.OC22.0104>

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. UN PROYECTO PARA EL PUEBLO, PERO SIN PUEBLO - II. VÍAS ACTUALES Y EXPERIENCIAS POSIBLES - III. LA FALLIDA EXPERIENCIA DEL REFERÉNDUM - IV. LA CONFERENCIA SOBRE EL FUTURO DE EUROPA - V. CONCLUSIONES – VI. BIBLIOGRAFÍA

\* Miembro del Parlamento Europeo, Doctor por la Universidad de La Rioja. Profesor asociado en el departamento de Ciencias Sociales de la Universidad Carlos III de Madrid. Patrono de la Fundaciones Pablo Iglesias y Sistema. Miembro del Consejo Asesor de las Revistas Sistema y Temas para el debate. Forma parte de la Asociación de la Historia del Presente, del Instituto de Política y Gobernanza de la Universidad Carlos III y del Centro de Investigaciones Históricas de la Democracia Española (CIHDE). Autor de *Partidos políticos, democracia y cambio social* (junto a José Félix Tezanos), *Cartas de Ginebra*. *Voces de nuestro siglo XX* (junto a José Luis Gómez Urdáñez) y de *Socialistas de La Rioja en la historia. Diccionario biográfico del PSOE y de la UGT. 1882-1975* (junto a Pedro Barruso), entre otras publicaciones. Editor de los libros *Cien años de la huelga de 1917*, *El socialismo: de Unamuno a Marañón* y *En defensa de Julián Besteiro, socialista*, de Andrés Saborit.

## **RESUMEN:**

La Unión Europea es una construcción política y jurídica establecida por los poderes más altos de los Estados que la conforman. El éxito de este experimento ha ampliado el ámbito de lo comunitario y lo europeo más allá de las fronteras de los seis Estados fundadores. Sin embargo, la arquitectura institucional y su vinculación (o falta de ella) con la ciudadanía ha provocado distintas crisis que han tratado de resolverse en cada ocasión con diferentes acciones, iniciativas y políticas de participación ciudadana. El objeto de este artículo es explorar el capítulo de participación ciudadana en el contexto del desarrollo legislativo de la UE (eminentemente tratados) y abordar las herramientas actuales existentes. Para ello se prestará especial atención a la Iniciativa Ciudadana Europea y a la recién inaugurada Conferencia sobre el Futuro de Europa. Ambas tienen la oportunidad de cambiar el curso de la UE para bien, otorgando a los ciudadanos y ciudadanas de la Unión el valor y el poder que tienen y merecen.

## **PALABRAS CLAVE:**

Unión Europea, participación ciudadana, democracia, Europa.

## I. INTRODUCCIÓN. UN PROYECTO PARA EL PUEBLO, PERO SIN PUEBLO

«Todo para el pueblo, pero sin el pueblo». La construcción europea, desde sus orígenes tras la Segunda Guerra Mundial, ha parecido seguir y compartir esta idea ilustrada, pero también despótica, proveniente del siglo XVIII europeo, el de las luces, el de la ilustración, el de la razón, pero el del despotismo absoluto, al fin y al cabo.

De hecho, los primeros discursos fundacionales de Churchill y Schumann demuestran que hablamos de una construcción orientada de arriba abajo, de Estado a Estado. Así, Robert Schuman, en su discurso del 9 de mayo de 1950 venía a afirmar: «La agrupación de las naciones europeas exige que la oposición secular entre Francia y Alemania quede superada, por lo que la acción emprendida debe afectar en primer lugar a Francia y Alemania. Con este fin, el Gobierno francés propone actuar de inmediato sobre un punto limitado, pero decisivo. El Gobierno francés propone que se someta el conjunto de la producción franco-alemana de carbón y de acero a una Alta Autoridad común, en una organización abierta a los demás países de Europa». Por su parte, Winston Churchill en un discurso del 19 de septiembre de 1946 en Zúrich aseveraba: «Debemos recomponer la familia europea dentro en una estructura regional, que podría llamarse “Estados Unidos de Europa”. Y el primer paso práctico en esa dirección será constituir un Consejo de Europa. Si, en un primer momento, no pueden o no están dispuestos a incorporarse a la Unión todos los Estados de Europa, deberemos empezar por reunir y poner de acuerdo a aquellos que quieran y puedan».

La participación ciudadana ha sido el verdadero talón de Aquiles de todo el entramado comunitario, desde los pioneros hasta los primeros tratados constitutivos y, más adelante, los que han desarrollado la arquitectura institucional de la Unión Europea. Así, por ejemplo, el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) recoge la palabra «participación» un total de sesenta y una veces. Aunque ninguna de ellas seguida de «ciudadana». La involucración se concibe, una vez más, como autoridad nacional o supranacional, refiriéndose casi todo el tiempo a los Estados miembros o a las propias instituciones. Solo dos artículos pueden presentarse como excepción. Por un lado, el artículo 15, Título II del TFUE: «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». Por otro lado, el artículo 165, apartado 2, Título XII

del TFUE: «La acción de la Unión se encaminará a (...) favorecer el incremento de los intercambios de jóvenes y de animadores socioeducativos, y fomentar la participación de los jóvenes en la vida democrática de Europa (...)».

Esta falta de definición se debe, principalmente, a dos razones: la inexistencia de un *demos* europeo y la esencia internacional-intergubernamental, frente a la vía federal, del proyecto de integración.

Por otra parte, existen causas históricas suficientemente contrastadas que explican esta ausencia de mecanismos para la participación ciudadana, además de las dos razones fundamentales. Éstas, hunden su significado en el hecho de que la aparición de las primeras instituciones europeas, como es el caso de la CECA (regulación de la producción y del comercio del acero y del carbón bajo la supervisión de los países fundadores), tuvieran como objetivo la administración conjunta de los recursos militares disponibles para evitar una nueva confrontación civil y fratricida entre naciones y pueblos llamadas a cooperar y entenderse como única alternativa a la liquidación recíproca que podía conllevar un tercer conflicto mundial, con epicentro en Europa.

Es, por tanto, una evidencia del proceso de construcción europea que la dinámica del mismo (establecer vías de cooperación para desterrar las de confrontación) asentó la tendencia de elaborar una arquitectura institucional por arriba, tendencia consolidada, además, por la inexistencia de un *demos*, pueblo o ciudadanía europea, al menos hasta las elecciones al Parlamento europeo de 1979. La organización de los propios comicios dejó patente durante mucho tiempo la falta de voluntad de los Estados para imbuir un espíritu democrático al proyecto europeo. Si bien el Tratado de Roma encomienda las elecciones directas a la Eurocámara en 1957, hicieron falta varias convenciones y casi dos décadas para que el Consejo firmara el «acta relativa a la elección de los representantes en la Asamblea por sufragio universal directo» (20 de septiembre de 1976). Los ciudadanos de los nueve Estados miembros de las Comunidades Europeas demostraron, por su parte, su interés y sus ganas de participar en el proyecto, registrando una tasa de participación del 61,99%. La más alta desde entonces.

Con todo, recogemos aquí las reflexiones del académico Willem Maas, quien afirma que «una valoración de conjunto del camino recorrido por la ciudadanía europea no puede más que poner de relieve que el propósito del Tratado de París de 1951 de

crear una ‘solidaridad real’ entre los europeos a través de ‘la fusión de sus intereses esenciales’ y el reconocimiento de su ‘destino común’ se ha logrado con la creación de una nueva comunidad política superpuesta a las comunidades nacionales, las únicas que antes de esa fecha existían» (Maas, 2013:19).

Resulta evidente que el déficit de participación ciudadana existente en la actual arquitectura institucional no esconde el gran salto histórico que ésta supone para el progreso general de los ciudadanos. En un rápido repaso por los distintos tratados, podemos observar cómo hasta el Tratado de Lisboa (2009), la idea y práctica de participación ciudadana no existían.

En el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA, 1951), la palabra «participación» aparece una sola vez y referida a la ejecución de misiones de la Alta Autoridad. No encontramos ni rastro de este vocablo referido a la ciudadanía en el Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea ni en el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea de la Energía Atómica (conocidos como los tratados de Roma de 1957).

Hay que esperar al Acta Única Europea (1986) para ver la primera aparición múltiple del término «participación», sin duda representativo de un tratado que desarrollaba y ampliaba la Unión no solo para adherir a España y Portugal, sino también para expandir sus políticas a través del FEDER, el marco financiero plurianual o los programas de investigación. Es decir, seguimos instalados en el nivel superior de las autoridades nacionales. Por ejemplo, en el artículo 130 L del Acta Única Europea se especifica que «al ejecutar el programa-marco plurianual, podrán aprobarse programas complementarios en los que solamente participen aquellos Estados miembros que aseguren su financiación, sin perjuicio de una posible participación de la Comunidad». De modo similar, en el artículo 130 M del Acta Única Europea se expresa: «en la ejecución del programa-marco plurianual, la Comunidad podrá prever, de acuerdo con los Estados miembros interesados, una participación en programas de investigación y de desarrollo emprendidos por varios Estados miembros, incluida la participación en las estructuras creadas para la ejecución de dichos programas».

El célebre Tratado sobre la Unión Europea (Tratado de Maastricht, 1992) no mejora mucho las perspectivas. Si acaso, formaliza la participación estatal al introducir un Protocolo sobre el cometido de los Parlamentos nacionales en la Unión Europea

(protocolo nº1) que expresa su deseo de «impulsar una mayor participación de los Parlamentos nacionales en las actividades de la Unión Europea e incrementar su capacidad para manifestar su opinión sobre los proyectos de actos legislativos de la Unión Europea y otros asuntos que consideren de especial interés». Para ello, los artículos 9 y 10 del Protocolo establecen que «el Parlamento Europeo y los Parlamentos nacionales definirán conjuntamente la organización y la promoción de una cooperación interparlamentaria eficaz y regular en el seno de la Unión» y que «una Conferencia de órganos parlamentarios especializados en asuntos de la Unión podrá dirigir al Parlamento Europeo, al Consejo y a la Comisión cualquier contribución que juzgue conveniente».

El texto del Tratado de Ámsterdam (1997) vuelve a recoger el deseo de las «Altas Partes Contratantes» de impulsar la participación de los parlamentos nacionales y, por primera vez, de los jóvenes y las personas mayores en actividades de voluntariado que «estimulen la dimensión europea» (art. 38. Declaración sobre las actividades de voluntariado, Tratado de Ámsterdam, p. 139). Esta pequeña novedad, no obstante, no se desarrolla en el siguiente tratado (Tratado de Niza, 2002) y hay que esperar al Tratado de Lisboa (2009) para que, por fin, se introduzcan disposiciones referidas específicamente a la participación ciudadana.

Nuevos artículos del 10 al 12 de la versión consolidada del Tratado de la Unión Europea (introducidos por el Tratado de Lisboa):

«Art. 10 [...]

3. Todo ciudadano tiene derecho a participar en la vida democrática de la Unión. Las decisiones serán tomadas de la forma más abierta y próxima posible a los ciudadanos» [...]

«Art. 11.

1. Las instituciones darán a los ciudadanos y a las asociaciones representativas, por los cauces apropiados, la posibilidad de expresar e intercambiar públicamente sus opiniones en todos los ámbitos de actuación de la Unión.

2. Las instituciones mantendrán un diálogo abierto, transparente y regular con las asociaciones representativas y la sociedad civil.

3. Con objeto de garantizar la coherencia y la transparencia de las acciones de la Unión, la Comisión Europea mantendrá amplias consultas con las partes

interesadas.

4. Un grupo de al menos un millón de ciudadanos de la Unión, que sean nacionales de un número significativo de Estados miembros, podrá tomar la iniciativa de invitar a la Comisión Europea, en el marco de sus atribuciones, a que presente una propuesta adecuada sobre cuestiones que estos ciudadanos estimen que requieren un acto jurídico de la Unión para los fines de la aplicación de los Tratados [...]».

«Art. 12. Los Parlamentos nacionales contribuirán activamente al buen funcionamiento de la Unión, para lo cual [...]:

c) participarán, en el marco del espacio de libertad, seguridad y justicia, en los mecanismos de evaluación de la aplicación de las políticas de la Unión en dicho espacio, de conformidad con el artículo 61 C del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, y estarán asociados al control político de Europol y a la evaluación de las actividades de Eurojust, de conformidad con los artículos 69 G y 69 D de dicho Tratado;

d) participarán en los procedimientos de revisión de los Tratados, de conformidad con el artículo 48 del presente Tratado; [...]».

En definitiva, podemos concluir que el proyecto europeo ha nacido y se ha desarrollado atendiendo a las necesidades institucionales, económicas, políticas y estratégicas de sus Estados miembros. La legitimidad de la Unión no se cuestiona, pues además el papel del Parlamento Europeo -representante de la voluntad del pueblo- ha resultado fundamental en el proceso de integración comunitaria. Sin embargo, es cierto que más de 60 años después de su fundación, la Unión Europea atraviesa un momento delicado en el contexto de la digitalización y las redes sociales. Por eso, en Lisboa se adoptó la iniciativa ciudadana, que analizaremos a continuación, y por este mismo motivo la actual Presidenta de la Comisión Europea, Ursula von der Leyen, ha apostado por la Conferencia sobre el Futuro de Europa, que también abordaremos más adelante.

*Las personas deben ser el elemento central de todas nuestras políticas. Por ello, deseo que todos los europeos contribuyan activamente a la Conferencia sobre el Futuro de Europa y desempeñen un papel preponderante en la*

*definición de las prioridades de la Unión Europea. Solo juntos podremos construir la Unión de mañana<sup>1</sup>.*

Ursula von der Leyen,  
*Presidenta de la Comisión Europea*

## II. VÍAS ACTUALES Y EXPERIENCIAS POSIBLES

En los últimos años se han reproducido las iniciativas para debatir las políticas de la UE conjuntamente con la ciudadanía. Muestra de ello son las consultas online sobre el Futuro de Europa, los diálogos con los líderes de la UE en torno a los cinco caminos del Libro Blanco propuesto por la Comisión Juncker en 2017 o el *European Youth Event* organizado por el Parlamento Europeo cada dos años.

La fórmula de participación ciudadana más eficaz y útil al proyecto europeo hasta ahora es, sin duda, la Iniciativa Ciudadana Europea (ICE), que a pesar de todas sus limitaciones, problemas y defectos es la única vía actual que ofrece una posibilidad cierta de participación directa de los ciudadanos de la UE dentro de unos parámetros rigurosos de democracia participativa y de legislación inteligente<sup>2</sup>.

La ICE es una herramienta creada con el Tratado de Lisboa (2009) que permite a los ciudadanos «participar en la configuración de la UE solicitando a la Comisión Europea que proponga nuevas leyes». Naturalmente, el proceso es algo más complejo que una simple declaración. Para empezar, hay que analizar muy bien cuál es la petición que desea presentarse. Y es que las iniciativas ciudadanas han de poder enmarcarse dentro de las competencias de la Comisión Europea, adecuarse a los fines de aplicación que establecen los Tratados y no interrumpir ni revertir legislación existente. La naturaleza del asunto no es una cuestión menor. Desde que se lanzó la ICE, el 25% de las solicitudes de registro han sido rechazadas<sup>3</sup>. A continuación, es necesario formar un grupo de organizadores compuesto al menos por siete ciudadanos residentes en siete Estados miembros distintos. Importante también es saber que antes de comenzar a recoger el millón de firmas necesario

---

<sup>1</sup> Fuente: Comisión Europea. Disponible en: <https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024>.

<sup>2</sup> Esta iniciativa está estudiada en numerosas publicaciones. Recomendamos ver los trabajos de Espaliú Berdud, 2018; Martín Martínez, 2020: 833-872; García García, 2020: 107-145; Gómez Sánchez, 2013: 59-70.

<sup>3</sup> Fuente: Comisión Europea. Disponible en: [https://europa.eu/citizens-initiative/home\\_es](https://europa.eu/citizens-initiative/home_es).

para que se acepte la iniciativa, hay que pedir a la Comisión Europea que la registre (proceso que tiene sus propios criterios de admisibilidad como indicar los «artículos de los Tratados que consideran pertinentes para la iniciativa propuesta»).

Tras el registro llega el momento de la campaña. Hace falta recabar apoyos de al menos un millón de ciudadanos europeos repartidos en al menos siete países de la Unión Europea y alcanzado un número mínimo de firmas en cada uno de ellos (los umbrales se calculan en función del número de diputados al Parlamento Europeo elegidos en cada Estado miembro, multiplicado por el número total de diputados de la Eurocámara). Así, para que las firmas españolas de apoyo a una ICE concreta cuenten deben alcanzar, por lo menos, 41.595. En Estonia, por el contrario, con una población de 1,3 millones (2019) harían falta 4.935 para poder incluir sus firmas en la iniciativa. Todo ello ha de lograrse en el plazo de doce meses, momento en el cual las autoridades competentes en cada Estado miembro deberán ocuparse de la verificación de sus correspondientes firmas nacionales. Dispondrán para ello de tres meses a partir de la recepción de las mismas. Una vez se ha completado este proceso, los organizadores pueden proceder al envío de toda la documentación a la Comisión Europea (incluyendo información sobre el apoyo y financiación obtenidos para la iniciativa). Aquí comienza la recta final definitiva de la ICE, puesto que corresponde ya por entero a la Comisión evaluarla y decidir los próximos pasos. Para ello se fija una reunión con los representantes de la iniciativa y se organiza una audiencia pública en el Parlamento Europeo (quien, a su vez, puede llevar la ICE a debate al pleno y adoptar una resolución). En un plazo de seis meses desde la presentación de la iniciativa, la Comisión debe responder a los organizadores explicando si va a proceder o no de alguna manera y cómo y por qué piensa (no) hacerlo.

Si bien una parte de la sociedad civil ha acusado a la Comisión de ser demasiado legalista con este proceso y de prolongar los plazos, la realidad es que se trata de un procedimiento transparente, serio y justo que pretende -entre otras cosas- impedir la presentación de iniciativas «frívolas». El inconveniente de un sistema de garantías como el que existe es la frustración que puede provocar entre millones de ciudadanos como los que firmaron la ICE más multitudinaria hasta ahora llamada «Stop TTIP». Lanzada en 2014 contra los acuerdos de libre comercio entre la UE y EE.UU. (Acuerdo Transatlántico sobre Comercio e Inversión - TTIP por sus siglas en inglés) y la UE y Canadá (Acuerdo Integral de Economía y Comercio, CETA), fue

rechazada por la Comisión Europea a pesar de haber juntado más de tres millones de firmas con los correspondientes mínimos en 23 Estados miembros. De hecho, el Tribunal de Justicia de la UE dictaminó en 2017 que la Comisión debía admitir el registro de esta ICE<sup>4</sup>, aunque para entonces el acuerdo CETA ya estaba firmado<sup>5</sup> y el TTIP enterrado.

Desde su puesta en marcha en 2011, se han presentado 104 solicitudes de registro, se han registrado efectivamente 78 y han prosperado 6. La que más lejos ha llegado ha sido la ICE *Right2Water*<sup>6</sup> que tras tres años de preparación logró 1,8 millones de firmas en 2013 que se han traducido ocho años después en la nueva Directiva sobre el agua potable<sup>7</sup> (actualmente en proceso de transposición en los Estados miembros). La más reciente, *End the Cage Age* («Acabemos con las jaulas», lanzada en 2018) acaba de obtener una resolución favorable en el Parlamento Europeo que reclama a la Comisión Europea acabar con las jaulas en la ganadería de la Unión para 2027.

De esta forma parece claro que la iniciativa ciudadana es un instrumento de participación eficaz en tanto en cuanto permite a los ciudadanos europeos involucrarse activamente en la formulación de las políticas de la Unión. Sin embargo, no parece muy eficiente si observamos el análisis de datos, pues en la década que lleva en marcha los resultados son muy humildes. Por eso, la Eurocámara pidió a la Comisión Europea en repetidas ocasiones una reforma de la ICE. Tras la propuesta de la Comisión en 2017, por fin en 2018 las instituciones alcanzaron un acuerdo político en trilogos para modificar la norma<sup>8</sup>, que se aplica desde el 1 de enero de 2020.

Pero la ICE no es la única vía para conquistar espacios de participación ciudadana y de democracia directa. Por un lado está la vía, bien reglamentada en lo teórico pero claramente insuficiente en los aspectos prácticos, de la consulta, vía además en la

---

<sup>4</sup> Dictamen 49/2017 de 10 de mayo de 2017, caso T-754/14. Disponible en: <https://europa.eu/newsroom>.

<sup>5</sup> El CETA, firmado el 30 octubre, se aplica de manera provisional al 95% desde que fue ratificado por el Parlamento Europeo en 2017, aunque el proceso de ratificación en los Estados miembros continúa como puede verse aquí: <https://www.consilium.europa.eu/en/documents-publications>.

<sup>6</sup> Título completo: “El derecho al agua y el saneamiento como derecho humano. ¡El agua no es un bien comercial, sino un bien público!”.

<sup>7</sup> Directiva 2020/2184 de 16 de diciembre de 2020 relativa a la calidad de las aguas destinadas al consumo humano. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu>.

<sup>8</sup> El Reglamento (UE) 2019/788) deroga el Reglamento (UE) núm. 211/2011.

que los grupos de presión cobran una ventaja muy peligrosa con respecto a los ciudadanos (García, 2020: 126-133). Por otro lado, está la petición parlamentaria a través de la Comisión del Parlamento Europeo de Peticiones. La gran diferencia de estas frente a las ICE es que, además de estar dirigidas a la Eurocámara en vez de a la Comisión Europea, se refieren a actividades que la Unión ya realiza. Es decir, no pueden implicar propuestas legislativas, que es en sí el objetivo último de las iniciativas ciudadanas. Las peticiones en comisión pueden servir como método de control y garantía de la aplicación de la legislación comunitaria más que como método para introducir cambios en la misma. Es de suponer que por este motivo el procedimiento de las mismas sea mucho más rápido y directo, sin requerir un número mínimo de peticionarios (un ciudadano individual podría presentar una petición) y sin necesidad de obtener un número mínimo de firmas. Pese a todo ello, el Parlamento Europeo reconoció en su resolución del 17 de diciembre de 2020 que el número de peticiones sigue siendo modesto<sup>9</sup>, que es necesario «redoblar los esfuerzos y adoptar medidas apropiadas para sensibilizar a los ciudadanos sobre el derecho de petición» y que «el porcentaje relativamente elevado (el 30%) de peticiones declaradas improcedentes en 2019 pone de manifiesto que sigue existiendo una falta de claridad en relación con los ámbitos de actividad de la Unión».

Otra manera evidente de participar en la vida comunitaria es mediante la votación en las elecciones al Parlamento Europeo. En este aspecto, también el Tratado de Lisboa supuso un antes y un después, ya que incluyó por primera vez la consideración de los resultados de los comicios europeos en el proceso de nominación por parte del Consejo de un/a candidato/a como Presidente/a de la Comisión Europea:

Tratado de Niza artículo 214, apartado 2	TUE artículo 17, apartado 7
El Consejo, reunido en su formación de Jefes de Estado o de Gobierno y por mayoría cualificada, designará a la personalidad a la que se proponga nombrar Presidente de la Comisión; el Parlamento Europeo deberá aprobar	Teniendo en cuenta el resultado de las elecciones al Parlamento Europeo y tras mantener las consultas apropiadas, el Consejo Europeo propondrá al Parlamento Europeo, por mayoría cualificada, un candidato al cargo de

<sup>9</sup> En 2019 se recibieron 1.357 peticiones, de las que 938 fueron admitidas a trámite, 406 fueron declaradas improcedentes y trece se retiraron.

dicha designación.

Presidente de la Comisión. El Parlamento Europeo elegirá al candidato por mayoría de los miembros que lo componen. Si el candidato no obtiene la mayoría necesaria, el Consejo Europeo propondrá en el plazo de un mes, por mayoría cualificada, un nuevo candidato, que será elegido por el Parlamento Europeo por el mismo procedimiento.

En 2014, por iniciativa del Parlamento Europeo, se pusieron en marcha los llamados *Spitzenkandidaten*, que no es otra cosa que asignar cabezas de lista por grupo político parlamentario, algo que muchos líderes políticos y miembros del Parlamento llevaban reclamando desde la década de 1990. Pese a ello, muchos en Bruselas (y seguramente en las cancillerías nacionales) consideraron que este proceso era una interpretación muy laxa del Tratado. De una forma u otra, lo cierto es que el Consejo Europeo solo respetó los *Spitzenkandidaten* esa primera vez en 2014 con la elección de Jean Claude Juncker. En 2019, a pesar de toda la campaña electoral que se hizo en la Unión, ninguno de los candidatos fue nominado por el Consejo. Una persona que no se había presentado a las elecciones y que no figuraba en ninguna lista acabó catapultada a lo más alto. Ursula von der Leyen pasó de ser Ministra de Defensa de Alemania a Presidenta de la Comisión Europea en solo unos meses. Las críticas no se hicieron esperar dentro y fuera de Bruselas. El presidente saliente, Juncker (de la misma familia política que von der Leyen) admitió que el proceso de elección no había sido «muy transparente». La propia Presidenta, en su discurso al pleno del Parlamento Europeo como nominada en julio de 2019, se mostró partidaria de reforzar el sistema *Spitzenkandidaten* y abrió incluso la puerta a la creación de listas transnacionales.

La construcción de unos partidos políticos europeos fuertes e implantados a lo largo de la geografía europea, con una circunscripción electoral única como defendió el presidente francés Emmanuel Macron en septiembre de 2017<sup>10</sup>, es otra de las

<sup>10</sup> La propuesta del Presidente Macron se enmarcaba en el contexto del *Brexit*, cuando estaba pendiente de decisión qué hacer con los 73 escaños que el Reino Unido dejó libres al abandonar la

opciones posibles para aumentar la participación ciudadana en el proceso de construcción europeo. En la actualidad, la realidad es que los votantes europeos están bastante desconectados de los europartidos, que no son sino meros instrumentos al servicio de los partidos políticos nacionales (Rodríguez Aguilera, 2019: 120).

De manera transversal a todas estas posibilidades y vías de participación democrática directa se hallan las tecnologías de la información y la comunicación, antes llamadas «nuevas tecnologías», y que posibilitan una serie de medios y herramientas con efectos multiplicadores a la hora de impulsar y garantizar, en algunos casos, el acceso a una información cada vez más detallada sobre la política y la agenda de la UE, paso previo para poder establecer un orden de prioridades e iniciativas. Así, las TIC constituyen, de facto, la vía transversal más eficaz y garantista de todas las existentes para incrementar y mejorar la participación ciudadana en la arquitectura institucional de la UE (Magalhães Silva, 2019: 37-53).

Cabe destacar también, por su importancia en los resultados finales de la participación, dos hitos más. En primer lugar, la mejora en el acceso a la información que ha suministrado el Registro de Transparencia, el cual «constituye un refuerzo significativo de los derechos de ciudadanía europea» (Cano Montejano, 2013: 71-82). En segundo lugar, el fortalecimiento del poder del Parlamento europeo en el Tratado de Lisboa. Al fin y al cabo, esta institución -en lo que a la ciudadanía propiamente europea se refiere- es la más democrática, tanto en su origen como en su funcionamiento, de todas las que componen la arquitectura institucional comunitaria (Río Villar, 2013: 149-157).

En este contexto tecnológico y digital, la protección de los datos ocupa un espacio fundamental en donde el Reglamento General de Protección de Datos (GDPR por sus siglas en inglés) aprobado en 2018 en Europa desempeña un papel esencial. Además de legislar por primera vez el «derecho al olvido» y de hacerlo en positivo, sin afectar al derecho a la información, el GDPR materializa el derecho fundamental de los ciudadanos europeos a la protección de sus datos personales, tal como recoge la Carta de Derechos Fundamentales de la UE. Ello garantiza que cualquier iniciativa presente y futura desarrollada en Europa salvaguarde los datos de sus

---

UE en 2020. En septiembre de 2017, tras anunciar que Francia volvería a la circunscripción única de cara a las elecciones europeas de 2019, Macron sugirió que, para implicar más a los ciudadanos en la construcción europea, se podrían transformar estos escaños británicos en listas transnacionales.

usuarios, una información sensible de por sí que se vuelve muy valiosa cuando hablamos del Certificado COVID Digital recién inaugurado en la UE el 1 de julio, la Identidad Digital Europea o el «monedero digital» (ambas propuestas por la Comisión Europea este año cuya adopción se espera en los próximos meses). Todos estos ejemplos dejan patente que la transparencia y el control de los datos no solo contribuyen a facilitar y mejorar el sentido de ciudadanía europea, sino también la participación de la misma en el diseño, control y ejecución de políticas.

### III. LA FALLIDA EXPERIENCIA DEL REFERÉNDUM

Una vía para la participación ciudadana es el recurso a la democracia directa mediante la convocatoria de plebiscitos. La experiencia más reciente en Europa conoce de dos grandes procesos. Por un lado, los procesos convocados para manifestarse sobre el Tratado constitucional, que perseguían construir el *demos* europeo, y que fracasaron en Francia y en Holanda, haciendo descarrilar el proceso y desembocando en el Tratado de Lisboa. De otro, la nefasta experiencia del *Brexit*.

La experiencia del Tratado constitucional europeo constituye, sin duda, un ejemplo bien ilustrativo de la paradoja europea al tiempo que da el pistoletazo de salida para un periodo de populismo del que todavía no nos hemos recuperado. Firmado por todos los Jefes de Estado o de Gobierno (veinticinco en ese momento) el 29 de octubre de 2004 (tras la aprobación en junio en el Consejo Europeo), el texto fue rechazado por Francia el 29 de mayo de 2005 y por los Países Bajos el 1 de junio del mismo año en sendos referendos nacionales. Es decir, la cúspide de la pirámide sigue trabajando en el proyecto europeo y es la base popular la que detiene su labor. ¿Cómo llegamos aquí?

Ignacio García-Valdecasas (2005) habla de distintas motivaciones políticas (soberanista, antisistema, europeísta y oportunista) y socioeconómicas (miedo popular, castigo a la clase política y descontento en general). Y señala a la ambigüedad del proyecto europeo y lejanía del mismo como una de las causas para que fuera tomada como cabeza de turco en estos referéndums. Lo que hay que tener en cuenta, además, es el propio contexto político de ambos países en ese momento. En Francia, por ejemplo, la presidencia de Jacques Chirac se encontraba en horas bajas. A pesar de su implicación personal en la campaña electoral y de su

insistencia en que no era un plebiscito<sup>11</sup>, el 54,87% de los ciudadanos que fueron a votar (de hecho, se registró una alta tasa de participación de casi el 70%) escogió rechazar el Tratado. Se interpretó entonces como un voto de castigo que, en efecto, transformó la segunda mitad de la presidencia de Chirac. A la dimisión del Primer Ministro Raffarin le siguió el nombramiento del dúo Villepin-Sarkozy. Tampoco hay que olvidar que en 2003 la PAC sufrió una reforma considerable que no fue bien vista por la ciudadanía francesa, donde la agricultura conforma un sector estratégico nacional importante. La popularidad de Chirac acabó desgastada, con los registros de popularidad muy bajos y problemas de salud que, sumados a otros asuntos de carácter doméstico, provocaron el final de su carrera hacia un tercer mandato en 2007, año que inaugura la presidencia de Sarkozy.

Al terremoto galo le siguió el de los Países Bajos apenas tres días después, con un 61,7 % de los votos emitidos en contra del Tratado y un porcentaje de participación elevado (del 63%). Y todo a pesar de los intentos del Gobierno y de los partidos políticos (que en su gran mayoría defendían el «sí») por animar a los indecisos y contrarios. Al final se cumplieron los vaticinios de las encuestas y un sólido «no» se impuso. Si en Francia el telón de fondo fue la reforma de la PAC, en Países Bajos pareció pesar la gran ampliación hacia el este de 2004<sup>12</sup>. El propio Primer Ministro, Jan Peter Balkenende, declaró tras conocer el resultado: «aunque estoy decepcionado, los electores han expresado su opinión con claridad» y se comprometió a explicar en el Consejo las preocupaciones de los holandeses, resumidas en «la pérdida de soberanía, el ritmo de los cambios sin que los ciudadanos se sientan implicados y las aportaciones financieras de nuestro país (a la UE)»<sup>13</sup>. En su caso, no hubo consecuencias políticas y, de hecho, repitió como Primer Ministro un tercer mandato (2006-2010).

---

<sup>11</sup> Vid. "M. Chirac: le référendum n'est pas un "plébiscite"" , en *Le Monde*, 23 de marzo de 2005. Disponible en : <https://www.lemonde.fr>

<sup>12</sup> El Consejo Europeo lanzó las negociaciones para esta ampliación masiva (Chipre, República Checa, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta, Polonia, Eslovaquia y Eslovenia) con la intención de reunificar el continente tras la caída del Muro de Berlín y el desmoronamiento de la Unión Soviética. Si bien la situación geopolítica, la obligación histórica (y la insistencia británica) exigía velocidad, es cierto que el bloque del este se sumó a la UE con dudas acerca de su preparación y cumplimiento con los criterios de adhesión.

<sup>13</sup> Vid. "Holanda también rechaza la Constitución" en *El País*, 02 de junio de 2005. Disponible en: <https://elpais.com>.

Véase la noticia "Holanda rechaza la Constitución Europea con un 'no' aún más rotundo que Francia" en *El Mundo*, 02 de junio de 2005. Disponible en: <https://www.elmundo.es>.

A pesar de que el proceso de ratificación continuó después de los dos «noes», el daño a escala europea ya estaba hecho. Que Reino Unido o Dinamarca hubieran rechazado el Tratado constitucional no habría sido una sorpresa. Es muy posible que el Consejo contara con ello y se planteara escenarios de *opt-out* o acuerdos bilaterales. Que lo hicieran dos de los Estados fundadores abrió una crisis de legitimidad que rápidamente se trató de solucionar con dos medidas principales. Por un lado, la puesta en marcha de un período de reflexión de dos años «[que] se aprovechará para hacer posible en cada uno de nuestros países un amplio debate en el que participen los ciudadanos, la sociedad civil, los interlocutores sociales, los Parlamentos nacionales y los partidos políticos<sup>14</sup>». Por el otro, los Estados miembros recondujeron el fallido Tratado constitucional hacia el Tratado de Lisboa, firmado el 13 de diciembre de 2007 y en vigor desde el 1 de diciembre de 2009. Ambos episodios están interrelacionados, pues los Jefes de Estado o de Gobierno tuvieron que ‘admitir’ que «cualquier intento de resolver la crisis seguirá siendo inútil hasta que los políticos no [...] logren involucrar más estrechamente a los ciudadanos en los debates sobre asuntos de política europea» (Torreblanca, 2006: 111-114). Esta es una de las razones que explican por qué la Iniciativa Ciudadana Europea nació con Lisboa en 2009 y, al mismo tiempo, por qué la cascada de acontecimientos que desembocó en el *Brexit* comenzó aquí.

Y es que, a pesar de lo que pueda parecer, el *Brexit* no es un fenómeno de abajo arriba que surja del descontento del pueblo británico ni que pretenda ser democrático por cuanto «popular». El *Brexit* nació en un despacho, concretamente en el del ex-Primer Ministro conservador David Cameron, quien se aupó como líder de los tories británicos en 2005 tras una carrera política meteórica que nadie preveía y en un momento malo para el partido, en la oposición desde 1997, y en una posición incómoda para algunos entre las federalistas francogermanas del Grupo conservador al que pertenecían en el Parlamento Europeo. Para sumar apoyos a su campaña, el futuro premier prometió sacar a los tories de la familia conservadora de centro-derecha europea. Consciente de lo que este movimiento supondría en la práctica (aislamiento parlamentario y menos poder de negociación en Bruselas), retrasó el cumplimiento de su compromiso electoral hasta 2009, prácticamente a las puertas de las elecciones legislativas británicas de 2010 (que ganó). En palabras de

---

<sup>14</sup> Declaración de los Jefes de Estado y de Gobierno de los Estados Miembros de la Unión Europea sobre la ratificación del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa (Consejo Europeo de los días 16 y 17 de junio de 2005). Disponible en <https://www.consilium.europa.eu>.

Caroline Jackson, eurodiputada tory: «La decisión de David Cameron sobre el Partido Popular Europeo es patética y sembrará las semillas de un sinfín de problemas. [...]. Es una política estúpida, estúpida»<sup>15</sup>.

Efectivamente, ese fue solo el primer paso en un largo trayecto que todavía no hemos finalizado y que seguirá trayendo cola en los próximos años. Sin embargo, Cameron entonces probablemente solo veía un grupo de «irreductibles» dentro de su partido a los que había seducido con éxito a costa de Europa. Es posible que pensara que podría compensar la pérdida de presencia y poder en la Eurocámara de su partido a través de otros cauces. Puede que incluso contemplara regresar más adelante al seno del Partido Popular Europeo. No lo sabemos. En todo caso, lo que sí conocemos es su estrategia electoral de apuesta contra Europa que, una vez más, empleó sin reparos en 2013, cuando prometió que, en caso de ser reelegido en 2015, celebraría un referéndum sobre la permanencia en la UE en menos de dos años. Para entonces la mecha ya estaba encendida, así que cuando llegó el momento de votar en las elecciones europeas de 2014, el UKIP (siglas en inglés de Partido de la Independencia de Reino Unido) barrió con 24 escaños, superando por primera vez en la historia moderna a los laboristas (20 escaños) y los tories (19). Pero Cameron, seguramente, no creyó que fuera tan grave. Menos aun cuando apenas un año después revalidó con éxito su título de Premier. Así que se confió y repitió la maniobra. Llamó a sus conciudadanos a las urnas el 23 de junio de 2016 para decidir sobre la permanencia o salida del Reino Unido de la UE. Al mismo tiempo, se puso a la cabeza de la campaña *Remain*, defendiendo el encaje británico en Bruselas y prometiendo una negociación dura para mejorar las condiciones de su permanencia. Cometió el error de confiarse y creer que podía apostar contra Europa, una vez más, sin grandes consecuencias. No es de extrañar, por tanto, que dimitiera y se retirara de la escena política tras la mayúscula sorpresa que debió llevarse cuando perdió el referéndum por casi el 52% de los votos.

La debacle política que supuso todo el proceso del plebiscito y la campaña política, enfangada en desinformación y noticias falsas tan famosas como los 350 millones de libras semanales que destinaba Reino Unido a la Unión en lugar de al Sistema Nacional de Salud (NHS) han pasado ya a los anales de la historia. Con una sociedad completamente polarizada, un buen número de ciudadanos arrepentidos al

---

<sup>15</sup> Vid. "Cameron decision to quit EU group is 'dotty', says Tory MEP", en *The Guardian* 5 de mayo de 2009. Disponible en: <https://www.theguardian.com>.

día siguiente y una escena política nacional caótica (los liberales desaparecidos, los laboristas ambiguos, los conservadores redefiniéndose tras la espantada de Cameron y bajo el liderazgo de Theresa May), el escenario internacional no hizo sino ‘mejorar’ cuando unos meses después se despertó para descubrir que Donald Trump había ganado las elecciones en Estados Unidos.

Entre todo este marasmo político, el *Brexit* nos dejó muchas lecciones, pero entre todas ellas destacan dos. Primero, el populismo es lo que pasa cuando los partidos políticos pierden el control<sup>16</sup>. Y, segundo, el *Brexit* no fue solo producto del populismo. Entre sus muchos factores podemos hablar de la desconexión con la ciudadanía, la percepción de Europa como algo lejano, complicado e ineficiente (Özbey, 2017). En 2019 se dijo que hasta un tercio de la Eurocámara estaría compuesto por partidos populistas. Sin embargo, la realidad fue que, aunque subieron en votos y fueron cruciales en países como Francia e Italia, no lograron la posición de poder que buscaban<sup>17</sup>. Entre otras cosas, las últimas elecciones al Parlamento Europeo demostraron que los populistas tampoco son un bloque único y homogéneo:

*En realidad, el abanico de oposiciones a la UE no puede reducirse a un patrón único puesto que las actitudes varían: 1) hay partidos euroescépticos que pueden aceptar un simple mercado común, pero rechazan ceder soberanía nacional política, 2) otros son del todo eurófobos al no aceptar la menor transferencia de competencias, ni siquiera de coordinación económica (...) 3) algunos son eurocríticos al preconizar «otra» Europa (nunca bien concretada) y pueden aceptar no solo un mercado común (con regulaciones precisas y redistribución social), sino incluso un marco político supranacional (con más democracia). (Rodríguez Aguilera, 2019: 115).*

Dieciséis años después del fiasco constitucional europeo y apenas un año después de haber completado el *Brexit*, seguimos sufriendo las secuelas de una crisis de legitimidad que no se termina de cerrar. El Tratado de Lisboa reparó los desperfectos jurídicos de la fallida constitución europea e introdujo la Iniciativa Ciudadana, pero no terminó de corregir el problema de base que es la participación

---

<sup>16</sup> Vid. “Lessons from Brexit and Trump: populism is what happens when political parties lose control”, en *The Springer* el 2 de noviembre de 2017.

<sup>17</sup> Vid. “Elecciones al Parlamento europeo: quiénes son los ganadores y perdedores y qué significan los resultados para Europa”, en *BBC News Mundo*, 26 de mayo de 2019. Disponible en: <https://www.bbc.com>

e involucración activa de los ciudadanos en Europa. Tras la crisis desatada por el *Brexit* y ante la posibilidad de enfrentar un futuro cada vez más polarizado y revuelto donde pesquen los populistas, la Comisión Europea se ha propuesto dar un golpe en la mesa. Por eso, para cambiar la narrativa y sumar, por fin, al ciudadano medio, el ejecutivo comunitario organiza la Conferencia sobre el Futuro de Europa, un hito del mandato von der Leyen que abordaremos en el siguiente punto.

#### IV. LA CONFERENCIA SOBRE EL FUTURO DE EUROPA

Como bien se preguntaba Pérez de las Heras (2020: 93-98), la Conferencia sobre el Futuro de Europa supone la gran oportunidad para reinventar la gobernanza democrática en la Unión Europea y para, además, construir un mecanismo permanente de participación ciudadana.

Anunciada en las orientaciones políticas de von der Leyen ante el Parlamento Europeo en julio de 2019, la iniciativa se presentaba como la oportunidad definitiva para entablar un diálogo con los ciudadanos europeos acerca del futuro del proyecto europeo, sus instituciones y su misión.

*Debemos asegurarnos de que no sea un ejercicio de política intelectual o un compromiso político cerrado. Y debemos escuchar todas las voces y asegurarnos de que hacemos un seguimiento adecuado de lo que se acuerde.*

*Discurso de Ursula von der Leyen,  
9 de mayo de 2021*

Tras las intensas negociaciones para la formación del nuevo Ejecutivo y altos cargos comunitarios y la confirmación de los mismos en diciembre de 2019, la Comisión Europea presentó su primera propuesta para la Conferencia en enero de 2020, cuando todavía contaba con poder organizar este macro evento ese año. Ya entonces se perseguía la organización de un foro abierto, inclusivo, transparente, diverso, multilingüe, estructurado en torno al debate con los ciudadanos y especialmente interesado en contar con voces jóvenes<sup>18</sup>. La idea inicial era lanzar la

<sup>18</sup> "Shaping the conference on the future of Europe". Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y el Consejo. 22 de enero de 2020. Disponible en: <https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024>.

Conferencia oficialmente el 9 de mayo, Día de Europa. Como ya sabemos, la pandemia desbarató todos los planes y obligó a postergar el ejercicio al año que nos ocupa, habiendo sido inaugurada oficialmente el 9 de mayo de 2021.

Llegar hasta aquí no ha sido fácil. A la pandemia, el mayor de los retos, se han sumado también los encontronazos entre la Comisión, el Parlamento y el Consejo en torno a la presidencia de la Conferencia o, mejor dicho, en torno a la persona que la ocupe. El Consejo se opuso rotundamente a la nominación del Parlamento Europeo de Guy Verhofstadt<sup>19</sup>. Y es que el ex-Primer ministro belga (1999-2008) es un conocido federalista que cuenta en su haber con la Declaración de Laeken de 2001 sobre el futuro de la Unión Europea<sup>20</sup>. Al final, las instituciones lograron acordar una presidencia conjunta tripartita constituida por el presidente del Parlamento Europeo, el presidente del Consejo y la Presidenta de la Comisión Europea. Además, la «Declaración conjunta relativa a la conferencia sobre el futuro de Europa<sup>21</sup>» ha previsto la creación de un comité ejecutivo con una representación paritaria de las tres instituciones, que dispondrán cada una de tres representantes (siendo Verhofstadt uno de ellos) y hasta cuatro observadores por institución. El Comité de las Regiones y el Comité Económico y Social Europeo (instituciones consultivas, no legislativas, según los tratados) podrán participar en el Comité en calidad de observadores. En otras palabras, como en todo lo demás que sea europeo y comunitario, habrá que tomar las decisiones por consenso. Algo que ya adelanta que, como en todo lo demás, supondrá pérdidas y ganancias cuando llegue el momento de adoptar conclusiones.

A la hora de escribir estas líneas, no han transcurrido ni dos meses desde que se inauguró oficialmente la Conferencia, por lo que no es posible realizar ninguna valoración al respecto. En todo caso, baste señalar que los elementos que la componen están todos, si no activos, en marcha:

- La plataforma digital multilingüe, estructurada en una decena de temas que van desde el cambio climático a la migración, pasando por la democracia y la

---

<sup>19</sup> Vid. “Las disputas sobre la presidencia bloquean la conferencia sobre el futuro de Europa”, en *El País*, 26 de octubre de 2020. Disponible en: <https://elpais.com/internacional/2020-10-25/la-conferencia-sobre-el-futuro-de-europa-encalla-por-la-eleccion-de-la-presidencia.html>

<sup>20</sup> Verhofstadt fue uno de los artífices de la Declaración, que se firmó durante la presidencia de turno de Bélgica, e incluyó en su texto “El camino hacia una Constitución para los ciudadanos europeos”, origen del proyecto para una constitución europea presentado en 2004. Declaración disponible en: <https://ec.europa.eu/commission/presscorner>.

<sup>21</sup> Fuente: Comisión Europea. Disponible en: <https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024>.

educación, permite al usuario no solo publicar sus ideas y compartirlas, sino también organizar y publicitar eventos de todo tipo en relación con la Conferencia.

- Los paneles de ciudadanos europeos, organizados para debatir los diferentes temas planteados a través de la plataforma al menos tres veces. A la hora actual, se ha decidido la organización de cuatro paneles tras el verano, que aglutinarán los siguientes temas: «Valores y derechos, Estado de Derecho y seguridad», «Cambio climático y medio ambiente y salud», «una economía más fuerte, justicia social y empleo, educación, cultura, juventud y deporte y transformación digital» y «La UE en el mundo y migración». Los paneles estarán compuestos por 200 miembros, ciudadanos de diferentes perfiles (origen, sexo, edad, contexto socioeconómico y nivel de educación) que podrán elegir libremente sus prioridades y cuyas recomendaciones se incorporarán al Pleno de la Conferencia.
- Actos fuera de sede, organizados por particulares o entidades, así como autoridades nacionales, regionales y locales de toda Europa, en línea, presenciales o híbridos. Sirva como ejemplo el caso de La Rioja, cuyo Gobierno regional ha sido de los primeros en organizar estos paneles con éxito de participación y en formato híbrido debidos a las restricciones sanitarias.
- El pleno de la Conferencia tiene un papel central como «guardián» de las recomendaciones que emerjan de los paneles de ciudadanos. Velará porque todos ellas puedan debatir los diferentes temas «sin un resultado predeterminado y sin limitar el alcance a ámbitos de actuación definidos previamente». Está compuesto por 108 miembros del Parlamento Europeo, 108 miembros de los parlamentos nacionales, 54 miembros de los gobiernos nacionales, tres miembros de la Comisión Europea, 108 ciudadanos, 18 miembros del Comité de las Regiones, 18 miembros del Comité Económico y Social, ocho representantes de la sociedad civil y ocho agentes sociales. La sesión plenaria inaugural, híbrida, tuvo lugar el 19 de junio en Estrasburgo.

Según el calendario previsto, seguirán distintos plenos a lo largo del otoño y el invierno<sup>22</sup>.

En definitiva, a pesar de todos los problemas, la Unión Europea ha mantenido su apuesta por mejorar la democracia del proyecto comunitario, probando por primera vez un ejercicio a gran escala y de abajo arriba destinado a animar, involucrar y recopilar las ideas y contribuciones de los ciudadanos europeos. De hecho, es posible que la pandemia haya logrado lo que intentos anteriores no consiguieron, y es un consenso en torno a una idea que se repite estos días en muchos ámbitos más allá del institucional: el statu quo no sirve. El COVID-19 ha cambiado muchas cosas y, probablemente, seguirá cambiando más en los meses y años por venir. Pero si debemos destacar una es la certeza colectiva de que no hay vuelta atrás:

*No podemos volver al mundo anterior a la pandemia. Son necesarias más democracia, más solidaridad y más Europa [...].*

Discurso de David Sassoli,  
*Presidente del Parlamento Europeo,*  
26 de febrero de 2021

## V. CONCLUSIONES

El origen ilustrado del proyecto europeo marca una tendencia-dinámica por la cual la arquitectura institucional de la UE ha encontrado dificultades para integrar parámetros de democracia directa como la participación ciudadana.

Las distintas vías existentes (Comisión de Peticiones del Parlamento Europeo, elecciones al Parlamento Europeo, Iniciativa Ciudadana Europea) apenas han podido rebasar las barreras de una sólida construcción jurídica de carácter internacional. Experiencias como la ICE o las consultas son pasos en la misma buena dirección, aunque son insuficientes. Por eso se sigue trabajando desde las instituciones para invertir esa pirámide de diálogo y lograr la involucración de los ciudadanos europeos. Si la Comisión ha puesto encima de la mesa la Conferencia sobre el Futuro de Europa, el Parlamento Europeo ha adoptado un informe de

---

<sup>22</sup> Ver “Conferencia sobre el Futuro de Europa: qué es y cómo funcionará”. Disponible en: <https://www.europarl.europa.eu>.

iniciativa propia en julio de 2021<sup>23</sup> que propone el desarrollo de mecanismos de participación permanentes con la ciudadanía como forma de mejorar la democracia europea y aumentar la confianza de la ciudadanía en las instituciones de la UE. Al margen de los resultados que puedan cosechar todas estas acciones, sin duda podemos acordar que contribuyen a generar una cultura de participación ciudadana europea.

Dicha cultura se beneficiará y crecerá con la revolución digital donde las TIC desempeñarán un papel fundamental. En la actualidad ya existen ejemplos alrededor del mundo de cómo la tecnología puede mejorar la participación ciudadana. Decide Madrid o *Better Reykjavik* son dos casos de éxito en cuanto a la gestión de ciudades se refiere. La plataforma *Open Ministry* del gobierno finlandés, *Evidence checks* del Reino Unido o Wiki Legis en Brasil ilustran el uso de la tecnología en un nivel superior, ya sea para proponer o auditar leyes y/o actuaciones del gobierno. La propia Iniciativa Ciudadana Europea se sirve de la tecnología para posibilitar a nivel supranacional la participación del público en el desarrollo legislativo, como se vio con *Right2Water*.

Precisamente, hay que reconocer como un gran avance la creación de dicho espacio supranacional en un periodo de tiempo muy breve. Algo que hay que agradecer a los distintos tratados europeos que, poco a poco, van desarrollando la participación ciudadana conscientes de que sin ella el proyecto europeo está en riesgo. Y eso que, pese a toda la «diversidad» euroescéptica, el apoyo a la UE está en uno de sus puntos más álgidos de los últimos treinta años según el Eurobarómetro de 2019<sup>24</sup>.

Prueba de ello es la Conferencia sobre el Futuro de Europa, concebida como un salto cualitativo adelante en la democracia interna de nuestra Unión. Si se cumplen las expectativas será, como desea el Parlamento Europeo, un punto de inflexión en términos de participación ciudadana, otorgando de una vez al pueblo europeo el lugar que le corresponde dentro de la arquitectura comunitaria como centro de poder influyente, vinculante y decisivo.

---

<sup>23</sup> Resolución del Parlamento Europeo, de 7 de julio de 2021, sobre los diálogos con los ciudadanos y la participación de los ciudadanos en el proceso de toma de decisiones de la UE. Disponible en: <https://www.europarl.europa.eu>.

<sup>24</sup> Disponible en: <https://www.europarl.europa.eu/pdf/eurobarometre/2019/parlemeter-2019-heeding-the-call-beyond-the-vote/report/en-report.pdf>.

## VI. BIBLIOGRAFÍA

- CANO MONTEJANO, J.C. (2013). “Ciudadanía europea y transparencia política”. *Panorama social*, núm. 17, pp. 71-82. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4396767>.
- ESPALIÚ BERDUD, C. (2018). “Impulsar la participación de los ciudadanos como factor de legitimidad en el proyecto de la integración europea”. *Cuadernos Europeos de Deusto*, núm. 60/2019. Disponible en: <https://ced.revistas.deusto.es/article/view/1579>.
- GARCÍA GARCÍA, M. J. (2020). “Participación ciudadana y normas europeas: un potencial por explotar”. *R.V.A.P.* núm. 117, mayo-agosto 2020, pp. 107-145. Disponible en: <https://doi.org/10.47623/ivap-rvap.117.2020.03>.
- GARCÍA-VALDECASAS, I. (2005). “El rechazo al proyecto de Constitución Europea: un análisis retrospectivo”. *ARI* núm. 159-2005. Disponible en: [http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano\\_es/contenido?WCM\\_GL\\_OBAL\\_CONTEXT=/elcano/elcano\\_es/zonas\\_es/ari+159-2005](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GL_OBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/ari+159-2005).
- GÓMEZ SÁNCHEZ, Y. (2013). “La ‘iniciativa ciudadana’ en la Unión Europea”. *Panorama social* núm. 17, pp. 59-70. Disponible en: <https://www.funcas.es/articulos/la-iniciativa-ciudadana-en-la-union-europea/>.
- JOÃO FERREIRA, M.; MAGALHÃES SILVA, M. M. y RESENDE ALVES, D. (2019). “La importancia de las nuevas tecnologías en la democracia participativa. El caso de la Iniciativa Ciudadana Europea”. *Doxa Comunicación*, núm. 28, pp. 37-53. Disponible en: <https://doi.org/10.31921/doxacom.n28a02>.
- MAAS, W. (2013). “La creación y la evolución de la ciudadanía europea”. *Panorama social*, núm. 17, p. 19. Disponible en <https://dialnet.unirioja.es/ejemplar/341757>.
- MARTÍN MARTÍNEZ, M. M. (2020). “Balance y prospectiva de la iniciativa ciudadana europea en la intersección entre la vieja y la nueva Europa”. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, núm. 67, 833-872. Disponible en: <https://recyt.fecyt.es/index.php/RDCE/article/view/83106>.

- ÖZBEY, E.E. (2017). “3 Lessons to be learnt from Brexit”. *Trans European Policy Studies Association*. Disponible en: [http://www.tepsa.eu/wp-content/uploads/2017/06/%C3%96zbey\\_policy-paper.pdf](http://www.tepsa.eu/wp-content/uploads/2017/06/%C3%96zbey_policy-paper.pdf).
- PÉREZ DE LAS HERAS, B. (2020). “La participación ciudadana en el futuro de Europa: instrumentos y oportunidades para promover un espacio público europeo”. *Araucaria. Revista Iberoamericana de Filosofía, Política, Humanidades y Relaciones Internacionales*, año 22, núm. 45, pp. 81-102. Disponible en: <https://dx.doi.org/10.12795/araucaria.2020.i45.04>.
- RÍO VILLAR, S. (2013). “Ciudadanía europea: participación y comunicación para una nueva política”. *Panorama social*, núm. 17, pp. 149-157. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4396786>.
- RODRÍGUEZ AGUILERA, C. (2019): “Los partidos políticos a escala europea”. En ARES, C. y BOUZA, L. (Dir.): *Política de la Unión Europea. Crisis y continuidad*. Centro de Investigaciones Sociológicas, pp. 113-130.
- SORROZA A. y TORREBLANCA, I. (2006). “La Unión Europea en 2005: crisis interna, déficit de proyección exterior”. *Políticas Mediterráneas*, pp. 111-114. Disponible en: <https://www.iemed.org/anuari/2006/earticles/eTorreblanca.pdf>.