

DE LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA A LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA: APORTACIONES DEL TRATADO DE LISBOA

BEATRIZ PÉREZ DE LAS HERAS

Catedrática de Derecho Comunitario. Universidad de Deusto

SUMARIO: Introducción. 1. La Unión Europea como proyecto de Estado democrático: el imperio de la ley y los principios democráticos como valores comunes de la construcción política europea. 2. La democracia representativa: el Parlamento Europeo, única institución dotada de legitimidad democrática directa. 3. La democracia participativa: la formalización jurídica de la democracia corporativa junto a la iniciativa legislativa popular. 4. Los nuevos mecanismos de participación de los Parlamentos nacionales en el funcionamiento de la Unión Europea: ¿refuerzo de legitimidad democrática o mayor control estatal? Conclusión.

INTRODUCCIÓN

La democracia es una forma de gobierno y de organización política, cuyo rasgo más característico es la adopción de las decisiones colectivas por los ciudadanos de un Estado mediante mecanismos de participación directa o indirecta. En sentido amplio, un Estado democrático se distingue, además, por la garantía y el respeto de principios, como la justicia, la libertad, la igualdad y los derechos y libertades fundamentales. Estos valores y referencias de legitimidad constituyen la seña de identificación de un Estado como comunidad política democrática.

Desde el punto de vista constitucional, la democracia, como práctica política, suele dividirse en dos formas clásicas: la democracia representativa y la democracia participativa. Por «democracia representativa» suele aludirse a aquel modelo en el que las decisiones colectivas son adoptadas por personas elegidas y reconocidas por los ciudadanos como sus representantes. La «democracia participativa» es, por su

parte, un modelo político que facilita a los ciudadanos su capacidad de asociarse de modo que puedan ejercer una influencia directa en las decisiones públicas mediante mecanismos de participación directa que el Estado habilita a tal fin (referéndum, plebiscito, iniciativa legislativa, como ejemplos más relevantes).

Estos modelos, con sus respectivos exponentes y elementos, no son excluyentes entre sí, sino que aparecen como mecanismos complementarios en los sistemas político constitucionales, si bien la democracia representativa es considerada el sistema de gobierno más extendido a nivel mundial.

La Unión Europea (UE), como proyecto de unión política a nivel continental, participa de esta tendencia mundial, ya que la democracia representativa, esencialmente parlamentaria, ha sido, tradicionalmente, el aspecto más importante de legitimidad democrática en la UE. Sin embargo, tras las modificaciones introducidas por el Tratado de Lisboa, la democracia participativa ha irrumpido en las disposiciones del Tratado de la UE (TUE) como referencia constitutiva destacada. Ambas formas clásicas de democracia constitucional han quedado consagradas en un nuevo Título II del TUE, bajo la rúbrica «Disposiciones sobre los principios democráticos» (arts. 9-12). En este mismo contexto jurídico, se incluyen también las nuevas facultades otorgadas a los Parlamentos nacionales en el funcionamiento de la UE.

Este artículo analiza las nuevas disposiciones, los sujetos, los elementos y mecanismos de expresión de ambos modelos, con objeto de valorar si su formalización y puesta en práctica pueden contribuir a reforzar la legitimidad democrática de la UE y reducir, al mismo tiempo, la distancia que la separa de los ciudadanos. En este sentido, especial atención merecerán las nuevas previsiones sobre democracia participativa, así como sus recientes desarrollos normativos. Previamente a estos contenidos y con objeto de percibir mejor el alcance de estas previsiones constitutivas, no está de más recordar la esencia política y la dimensión constitucional de la UE.

1. LA UNIÓN EUROPEA COMO PROYECTO DE ESTADO DEMOCRÁTICO: EL IMPERIO DE LA LEY Y LOS PRINCIPIOS DEMOCRÁTICOS COMO VALORES COMUNES DE LA CONSTRUCCIÓN POLÍTICA EUROPEA

El proceso de construcción política en Europa es un proyecto de Estado democrático desde sus inicios en los años 50. Uno de los elementos que le proporciona ese valor intrínsecamente democrático es la exigencia que se impone a los países que desean participar de ser Estados de Derecho, respetuosos de los principios democráticos y garantes de los derechos y libertades fundamentales.

Aunque no es una norma escrita, desde finales de los 90, todo Estado que aspire a ingresar en la UE debe ser, previamente, miembro del Consejo de Europa y haber ratificado el Convenio Europeo, de 5 de noviembre de 1950, para la protección de

los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales, así como otros 8 instrumentos convencionales adoptados en el seno de esta organización europea de cooperación¹. Es la exigencia que se ha impuesto, en particular, a los países de las dos últimas ampliaciones. Se afirma, por ello, que el Consejo de Europa, considerado tradicionalmente como un club de democracias, ha pasado a convertirse en una escuela de democracias².

Todos estos presupuestos democráticos se recogen explícitamente, desde hace años, en los textos constitutivos de la UE. En la versión consolidada por el Tratado de Lisboa, el artículo 2 del TUE proclama que: «La Unión se fundamenta en los valores de respeto de la dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, Estado de Derecho y respeto de los derechos humanos, incluidos los derechos de las personas pertenecientes a minorías. Estos valores son comunes a los Estados miembros en una sociedad caracterizada por el pluralismo, la no discriminación, la tolerancia, la justicia, la solidaridad y la igualdad entre mujeres y hombres». En este mismo sentido, el primer apartado del artículo 49 del TUE deja claro que «Cualquier Estado europeo que respete los valores mencionados en el artículo 2 y se comprometa a promoverlos podrá solicitar el ingreso como miembro en la Unión».

La UE constituye, por tanto, un proyecto de Estado democrático en construcción, cuyo desarrollo a lo largo de los últimos 60 años ha reportado paz y prosperidad al continente europeo, al tiempo que ha contribuido a consolidar la democracia en los países que se han ido adhiriendo progresivamente.

Uno de los rasgos más distintivos de este proceso de construcción política ha sido el método comunitario de gobierno, como modo originario y original de avance. Esta forma de gobernar Europa se ha asentado en una transferencia voluntaria de competencias soberanas (legislativas, ejecutivas y judiciales) por parte de los Estados miembros a las instituciones supranacionales. En los ámbitos materiales incluidos en los Tratados, las instituciones europeas, dotadas de capacidades reguladoras y judiciales, han adoptado normas jurídicas de desarrollo y han juzgado su conformidad a la legalidad establecida por los textos constitutivos. Este marco comunitario, de inspiración federal, se ha caracterizado siempre por la búsqueda de un equilibrio de poder entre las instituciones y los respectivos intereses que representan, tanto en el ámbito supranacional, como nacional.

Sin embargo, a medida que ha ido evolucionando el proceso y se han ido intensificando los problemas de funcionamiento eficaz y la distancia con los ciudadanos, el

¹ Protocolos 1º (derecho propiedad), 4º (libertad de movimiento), 6º (pena de muerte) y 7º (*non bis in idem*), Convenio Europeo de Prevención de la Tortura, Carta Social Europea, Carta Social Europea revisada y el Convenio Marco sobre Minorías Nacionales. *Vid.* SANZ CABALLERO, S., «La contribución del Consejo de Europa al acervo de la Unión Europea en materia de derechos fundamentales: sinergias y divergencias de ambos sistemas», en FERNÁNDEZ SOLA, N., *Unión Europea y Derechos Fundamentales en perspectiva constitucional*, Dykinson, S.L., 2004, pp. 59-92.

² *Ibid.* p. 66.

método comunitario ha cedido ante otras formas de construir Europa, identificadas desde hace años bajo la denominación de «gobernanza»³.

Sin estar formalizada en los Tratados, la gobernanza europea es un método de intervención pública, en sentido horizontal, sin jerarquías y totalmente descentralizado, que lleva asociado el diálogo con una serie indeterminada de interlocutores y partes interesadas. Especialmente instalada en los ámbitos económico y monetario, la gobernanza aspira a mantener un vínculo entre lo político y lo económico mediante la adopción de decisiones de forma rápida y flexible. Sin embargo, el saldo que arroja este procedimiento es el abandono del método comunitario, ya que el Consejo Europeo y el Consejo (principalmente, el Ecofin) se erigen en los centros de decisión política, sin someterse a control parlamentario o judicial alguno y sin que conste la previa propuesta normativa de la Comisión⁴.

En cualquier caso, concluimos este punto afirmando que los países que desean participar en el proceso de construcción europea tienen que ser *ab initio* democráticos. La UE, como etapa actual del proceso se proclama también democrática en su progresión hacia una unión política. Desde esta perspectiva, con los desarrollos indicados y a la luz de las nuevas disposiciones introducidas por Lisboa, analizamos y valoramos a continuación los elementos más visibles de legitimidad democrática que ofrece el modelo político europeo, atendiendo a las dos modalidades de democracia destacadas.

2. LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA: EL PARLAMENTO EUROPEO, ÚNICA INSTITUCIÓN DOTADA DE LEGITIMIDAD DEMOCRÁTICA DIRECTA

La democracia parlamentaria ha sido siempre el aspecto más importante de democracia representativa en la UE, encarnada por el Parlamento Europeo (PE).

Desde sus orígenes como asamblea legislativa en el marco de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA), el PE representa a los ciudadanos europeos, nacionales de los Estados miembros. En un principio y hasta 1979, sus miembros no fueron elegidos directamente por los ciudadanos, sino por sufragio universal indirecto, procedimiento de designación habitual en las organizaciones internacionales que cuentan con una asamblea legislativa en su estructura orgánica⁵. Tras las oportunas

³ Entre otros muchos estudios, *vid.* MORATA, Fr., «Gobernanza multinivel en la Unión Europea», VII Congreso Internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, 2002, pp. 1-14; NICKEL, R., «Participatory Transnational Governance», *EUI Working Papers*, nº 2005/20, especialmente pp. 16-25 sobre «The EU as a positive model for global law production?»

⁴ BARCENA, J. M., «La dialéctica entre la democracia representativa y participativa en el orden constitucional de la Unión Europea», VII Congreso Español de Ciencia Política y de la Administración, Madrid, 2005, p. 69.

⁵ Es el caso, por ejemplo, del Consejo de Europa, cuya Asamblea Parlamentaria está compuesta de diputados de los parlamentos nacionales, en proporción a la población de los respectivos países.

reformas de los Tratados comunitarios, los nacionales de los Estados miembros pudieron elegir directamente a sus representantes en el PE en junio de 1979. Desde entonces, este ejercicio de democracia directa plurinacional se repite cada 5 años. En 2009, se cumplieron así 30 años de elecciones europeas. Puede afirmarse, sin duda, que el PE es la única institución de la UE dotada de legitimidad democrática directa.

No obstante el enorme logro político que supuso la introducción del sufragio universal directo a finales de los años 70, esta primera experiencia evidenció una fuerte contradicción, entre la legitimidad democrática directa con la que era investido el PE, propia de cualquier parlamento nacional, y la falta de un poder legislativo. En efecto, en aquel contexto histórico, el PE era una mera institución de consulta del legislador comunitario, figura que encarnaba el Consejo de Ministros, que en numerosos casos tenía que solicitar el dictamen del PE, como elemento de equilibrio institucional, sin que la opinión parlamentaria le vinculara en modo alguno⁶.

Sin embargo, las sucesivas modificaciones de los textos constitutivos, principalmente a partir del Acta Única Europea hasta el último, el Tratado de Lisboa, han ido incrementando notablemente las funciones y capacidades del PE. En consecuencia, puede afirmarse que, en la actualidad, el PE se ha transformado en un colegislador, en pie de igualdad con el Consejo, a través del procedimiento legislativo ordinario con el que se adoptan la mayoría de los actos de desarrollo de los Tratados⁷. También con el Consejo, comparte el procedimiento de adopción del presupuesto anual de la UE, correspondiendo al Presidente del PE el acto final de su aprobación⁸. Además, ejerce el control político sobre la Comisión Europea, contra la que puede aprobar una moción de censura, en el caso de considerar negligente su gestión como ejecutivo y que, de prosperar por la mayoría de votos establecida, llevaría a la dimisión colectiva de todo el colegio de comisarios⁹. Finalmente, como otra función destacada, desde 1993 el PE tiene que aprobar a los candidatos a Presidente y miembros de la Comisión designados por los Jefes de Estado y/o de Gobierno, antes de ser nombrados oficialmente¹⁰. Esta facultad, conferida por los Estados miembros a través del Tratado de Maastricht, ha contribuido a su vez a reforzar la legitimidad democrática, aun de forma indirecta, de la Comisión Europea.

Por tanto, puede afirmarse que el PE es en estos momentos una institución de gran relevancia política y jurídica en la UE. Y sin embargo, pese a esta progresión,

⁶ Si el Consejo no solicitaba el dictamen o, habiéndolo hecho, adoptaba la decisión sin esperar la opinión del PE, el acto jurídico podía ser objeto de un recurso de anulación por vicio de forma sustancial. *Vid.*, entre otros, el Asunto 138/79, Roquette Frères c. Consejo, Sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas de 29 de octubre de 1980, Rec. 1980, p. 3333.

⁷ Este procedimiento se define en el artículo 294 del Tratado de Funcionamiento de la UE (TFUE).

⁸ Desde 1975, también lo puede rechazar, obligando a la Comisión a presentar un nuevo proyecto y al Consejo a modificar determinadas líneas presupuestarias. Esta facultad se contempla en el artículo 314, 7º, c del TFUE.

⁹ *Vid.* artículo 234 del TFUE.

¹⁰ *Vid.* artículo 17, 7º del TUE.

existe otra contradicción *ad extra*, más allá del PE, aún no superada y que incluso se ha ido agrandando con el transcurso de los años: la participación, cada vez más escasa, de los ciudadanos europeos en las elecciones al PE, lo que equivale a una falta de implicación activa y directa en el proceso de construcción europea. En 1979, con 9 Estados miembros, la abstención fue del 38%. Treinta años más tarde, en la UE de 27 Estados, la abstención representó el 57% del electorado¹¹.

Este nivel de participación, progresivamente menor, es uno de los indicadores más reveladores de lo que todos conocen y reconocen como el «déficit democrático» del proceso de construcción europea, la falta de un apoyo popular directo, todo lo cual no deja de ser una fuerte contradicción con los planteamientos y presupuestos democráticos sobre los que se fundamenta la UE de conformidad con sus Tratados.

Se aducen múltiples motivos para explicar este déficit democrático en el que navega la UE: entre otros, el peso preponderante de los gobiernos en el avance del proceso, la complejidad cada vez mayor de los mecanismos institucionales de decisión y la poca visibilidad de la UE como proyecto político, lo que impide que los ciudadanos puedan identificarse con el mismo. También se achaca al propio PE el no haber sabido acortar la distancia con los ciudadanos. Una de las razones que se esgrimen es el escaso perfil europeísta de los candidatos a eurodiputados que presentan los partidos políticos de base nacional, lo que se refleja en sus campañas electorales, exentas de mensajes sobre Europa, sobre los principios y valores de la construcción europea, las instituciones y el papel del PE. En la mayoría de los países, las campañas europeas acaban centrándose en cuestiones y debates de índole nacional, por lo que se pierde una oportunidad única y propicia para acercar la UE a los ciudadanos.

Tras la entrada en vigor de las modificaciones del Tratado de Lisboa, el artículo 10 del TUE afirma en su primer apartado que «El funcionamiento de la Unión se basa en la democracia representativa», añadiendo a continuación el segundo apartado, en su primer párrafo, que «Los ciudadanos estarán directamente representados en la Unión a través del Parlamento Europeo». Estas disposiciones no aportan novedad alguna, más allá de la formalización jurídica como principio de la democracia representativa parlamentaria.

Tampoco innova el apartado cuarto de este artículo 10 cuando dispone 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». Esta disposición reproduce literalmente el antiguo artículo 191 del TCE. En cualquier caso, conforme a lo señalado, esta previsión no se corresponde con la realidad, ya que el escaso perfil europeísta de los candidatos a eurodiputados no ha facilitado que los partidos políticos constituidos en el seno del PE hayan actuado como un factor de impulso para la integración en la UE.

¹¹ Para más información, *vid.* <http://www.europarl.europa.eu/parliament/archive/staticDisplay.do?>

Dentro del alcance del principio de democracia representativa, el segundo apartado del artículo 10, en su segundo párrafo, precisa que «Los Estados miembros estarán representados en el Consejo Europeo por su Jefe de Estado o de Gobierno y en el Consejo por sus Gobiernos, que serán democráticamente responsables, bien ante sus Parlamentos nacionales, bien ante sus ciudadanos». Esto es, la legitimidad democrática directa del PE y la legitimidad democrática indirecta de los Estados a través del Consejo parecen colocarse en el mismo nivel de consideración a efectos de la democracia representativa. Sin embargo, es indudable que el origen y la fuerza de la representatividad son diferentes en ambos casos¹².

Esta dualidad de legitimidades puede entenderse desde la perspectiva de la gobernanza europea como método de actuación, que empieza a eclipsar el método comunitario en numerosos ámbitos en los que el Consejo Europeo y el Consejo, representando a los gobiernos de los Estados miembros, se erigen en los principales y más visibles centros de decisión.

Desde esta misma percepción, se comprenden también algunas de las nuevas previsiones relativas a la democracia participativa.

3. LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA: LA FORMALIZACIÓN JURÍDICA DE LA DEMOCRACIA CORPORATIVA JUNTO A LA INICIATIVA LEGISLATIVA POPULAR

Con un contenido muy heterogéneo, los cuatros apartados del artículo 11 del TUE desgranar los sujetos y los elementos de expresión de la democracia participativa, ahora consagrada expresamente en un texto constitutivo tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa.

Sin embargo, este principio no es nuevo en el contexto político de la UE, ya que el Consejo Europeo de Lisboa, de marzo de 2000, al tiempo que adoptaba la Estrategia de Competitividad, Crecimiento Económico y Empleo, dejó establecido el método abierto de coordinación, como nueva forma de gobernanza económica y, junto a él, la idea de democracia participativa. Conforme a la nueva dinámica de actuación, totalmente descentralizada, «... la Unión, los Estados miembros, los entes regionales y locales, así como los interlocutores sociales y la sociedad civil pueden y deben estar activamente implicados, empleando para ello distintas formas de relacionarse»¹³.

Un año después, la propia Comisión Europea precisó el alcance y el sentido del principio de la democracia participativa europea en su conocido Libro Blanco de la Gobernanza Europea. Con el objetivo de reforzar la legitimidad democrática de la UE, la Comisión se mostraba favorable a introducir otros canales de participación, alternativos a los de la representación parlamentaria, que permitieran la participa-

¹² BARCENA, J.M., *op. cit.*, nota 4, p. 66.

¹³ Consejo Europeo de Lisboa, 23 y 24 de marzo de 2000, Conclusiones de la Presidencia, <http://europa.eu.int/council/off/conclu/mar2000/index.htm>

ción del mayor número de personas y organizaciones en la concepción y formulación de las políticas comunes¹⁴.

Los sujetos de esta dinámica participativa aparecen ahora identificados en los 3 primeros apartados del artículo 11: «las asociaciones representativas», «la sociedad civil» y «las partes interesadas», a las que las instituciones darán «la posibilidad de expresar e intercambiar públicamente sus opiniones en todos los ámbitos de actuación de la Unión», manteniendo «un diálogo abierto, transparente y regular», así como «amplias consultas», principalmente por parte de la Comisión Europea. Hasta aquí, puede decirse que el artículo 11 concreta el principio participativo en una especie de democracia corporativa, donde los actores y receptores de información y consulta institucional aparecen identificados como categorías genéricas, susceptibles de distinta acepción según los Estados. Este perfil asociativo y organizativo de la democracia participativa va en consonancia con la dinámica funcional propia de la gobernanza europea.

Los ciudadanos de la Unión emergen visiblemente como actores de democracia participativa en el apartado 4 de este artículo 11. Establece esta disposición que «Un grupo de al menos un millón de ciudadanos de la Unión, que sean nacionales de un número significativo de Estados miembros, podrá tomar la iniciativa de invitar a la Comisión Europea, en el marco de sus atribuciones, a que presente una propuesta adecuada sobre cuestiones que estos ciudadanos estimen que requieren un acto jurídico de la Unión para los fines de la aplicación de los Tratados».

Este precepto introduce en el ámbito constitutivo de la UE un mecanismo de iniciativa legislativa popular, comparable al ya existente en la mayoría de los sistemas políticos y constitucionales de los países europeos, con sus diferentes modalidades, condiciones, alcance y tradiciones de utilización¹⁵. No obstante, la idea de proporcionar a los ciudadanos europeos derechos de iniciativa no es nueva. El pionero en proponer la introducción de este mecanismo participativo fue el PE en 1988 y en 1993. En el ámbito normativo, el primer avance real y formal se produjo con la introducción de este derecho en el artículo 47, 4º del Tratado por el que se establecía una Constitución para Europa.

Consagrada finalmente esta facultad en un texto jurídico constitutivo ya en vigor, ¿significa que los ciudadanos van a poder proponer a la Comisión que se limite la entrada de flujos migratorios?, ¿que se vete la entrada de algún país candidato?, ¿que se rebajen los impuestos de origen comunitario?, ¿que se prohíban los minaretes en las mezquitas, como se decidió en Suiza en 2009? A la luz de esta disposición, cabe preguntarse, en efecto, sobre las cuestiones que los ciudadanos de la UE van a poder proponer para su formalización en un acto jurídico del legislador euro-

¹⁴ COMISIÓN EUROPEA, *La Gobernanza Europea. Un Libro Blanco*, COM(2001) 428 final, 25 de julio de 2001, p.16.

¹⁵ Véase el estudio comparado de FREIXES, T. y POPTCHEVA, E. M., «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 Juste*, nºs 9-10, 2009, pp. 37-46.

peo. Además, hay que cuestionarse también sobre cómo se va a promover efectivamente este impulso popular, dada la apatía ciudadana general.

La simple lectura del apartado 4 del artículo 11 del TUE nos permite ya responder a los primeros interrogantes sobre las materias en las que se podrá ejercer este derecho: el inciso «en el marco de sus atribuciones» deja claro que la iniciativa popular sólo es posible en los ámbitos de competencia de la UE y en los que, además, la Comisión tenga un poder de propuesta legislativa. Así, la UE no tiene capacidad jurídica para prohibir los minaretes en las mezquitas y tiene escasa competencia en materia fiscal, ya que en este ámbito la unanimidad impera como código de decisión¹⁶. Propuestas sobre estas cuestiones podrán, acaso, promoverse a nivel nacional, por medio de los mecanismos de participación directa habilitados a tal fin.

No obstante, hay numerosos ámbitos de gran sensibilidad para los ciudadanos, en los que la UE sí tiene competencia y en los que la Comisión detenta el derecho de propuesta legislativa: inmigración¹⁷, medio ambiente¹⁸, nuevas adhesiones¹⁹, salud pública y consumidores²⁰, etc.

El alcance y las condiciones del ejercicio de esta nueva prerrogativa ciudadana aparecen concretados en el Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo, aprobado a mediados de diciembre de 2010²¹. El artículo 7 del Reglamento precisa el «número significativo de Estados miembros» en un cuarto de los Estados de la UE, lo que viene a requerir que el millón de ciudadanos que toma este impulso legislativo deba provenir de 7 países, como mínimo (la propuesta inicial de la Comisión requería 9). Ahora bien, estos requisitos cuantitativos, por sí solos, no son suficientes, ya que se prevé una tercera condición acumulativa, como es un umbral mínimo de ciudadanos representados por país, cuyo número exacto aparece especificado por Estado miembro en el Anexo I del Reglamento. Estos umbrales son el resultado de aplicar un coeficiente de 750 en función del número de miembros de cada Estado en el PE, de tal modo que el número de ciudadanos requerido es inferior al 0,2% de la población en más de la mitad de los Estados miembros, mientras que el porcentaje exigido es proporcionalmente mayor en los pequeños Estados²².

¹⁶ Vid. artículos 113 y 114, 2º del TFUE.

¹⁷ Vid. artículo 79 del TFUE.

¹⁸ Vid. artículo 192, 1º del TFUE.

¹⁹ Vid. artículo 49 del TUE.

²⁰ Vid. artículos 168 y 169 del TFUE.

²¹ En el momento de corregir las galeras de este artículo (finales de diciembre de 2010), no se dispone de la referencia a su publicación. El texto del Reglamento, tal como fue aprobado en 1ª lectura por el Consejo y el Parlamento los días 14 y 15 de diciembre de 2010, respectivamente, puede consultarse en <http://www.europarl.europa.eu/sides/get.Doc.do?type=TA&language=EN&reference=P7-TA-2010-0480#BKMD-15>.

²² Conforme a estos criterios establecidos, en Alemania, el país con más población, se exigen 72.250 firmas, mientras que en Malta, 3.750 y en Luxemburgo, Chipre y Estonia, 4.500. El umbral fijado para España es de 37.500 firmas.

Una vez recogidas las correspondientes firmas, los organizadores²³ de la iniciativa podrán presentar las declaraciones de apoyo, en papel o formato electrónico, a las autoridades competentes, quienes en un plazo no superior a tres meses deberán proceder a la verificación y emisión de un certificado, conforme al modelo establecido en el Anexo VI del Reglamento. Obtenido el correspondiente certificado y cumplidas las demás condiciones que se especifican, los organizadores pueden ya someter la iniciativa de los ciudadanos a la Comisión. El Anexo VII proporciona el formulario que ha de utilizarse a tal fin.

A continuación, una vez recibida la propuesta popular de acto legislativo, la Comisión debe publicarla inmediatamente en su página web, disponiendo de tres meses para comunicar sus conclusiones, la acción que pretende emprender y las razones que la motivan (art. 10 del Reglamento).

En consecuencia, se infiere del texto del proyecto de Reglamento que la Comisión está obligada a considerar la iniciativa popular y a presentar la correspondiente propuesta legislativa, si la considera admisible. Por el contrario, el término «adecuada» induce a pensar que no quedaría vinculada totalmente por el contenido de la propuesta.

En cualquier caso, cabe observar que, en el caso de que la Comisión traslade el proyecto de acto legislativo al PE y al Consejo y éstos decidan no actuar, no se contempla posibilidad alguna de rescate, como así se prevé en algunos Estados miembros, por lo que la iniciativa popular quedaría totalmente paralizada²⁴.

En términos de previsión constitutiva, es indudable que los ciudadanos mejoran su papel en la UE al dotarse de un instrumento participativo importante, que, por primera vez, les permite intervenir directamente en el proceso legislativo de la UE²⁵.

²³ Por «organizadores» se entiende cualquier persona física, que sea ciudadana de la Unión y que tenga edad de votar en las elecciones europeas. Deberán conformar un comité de, al menos, siete personas que sean residentes en siete Estados miembros diferentes, como mínimo. Por su parte, los firmantes tienen que ser ciudadanos de la Unión, con edad para votar en las elecciones al PE (art. 3 del Reglamento).

²⁴ En Alemania, por ejemplo, se prevé en estas circunstancias la posibilidad de convocar un referéndum. FREIXES, T. y POPTCHEVA, E.M., *op. cit.* nota 15, p. 45.

²⁵ La pretensión de acercar la UE a los ciudadanos se ha traducido también en un mayor alcance del principio de transparencia, según se formula ahora en el artículo 15 del TFUE, «a fin de fomentar una buena gobernanza y de garantizar la participación de las sociedad civil». Esta disposición garantiza el acceso de todo ciudadano de la Unión, así como de toda persona física o jurídica que resida o tenga su domicilio social en un Estado miembro, a los documentos de las instituciones, órganos y organismos de la UE, cualesquiera que sea su soporte. Lo más novedoso resulta, no obstante, la apertura al público de las sesiones del Consejo cuando éste delibere y vote sobre un proyecto de acto legislativo. La transparencia es, sin duda, un valor de legitimidad democrática, como lo es también el estatuto de Ciudadanía de la Unión, en el que el Tratado de Lisboa no ha introducido cambios sustanciales, más allá de la sistematización conjunta de sus disposiciones con el principio de no discriminación en la Parte II del TFUE (arts. 18-25). Finalmente, la entrada en vigor de la Carta de Derechos Fundamentales, aun desgajada del cuerpo de los Tratados y con las excepciones consentidas a ciertos Estados miembros, así como el mandato constitucional para que la UE se adhiera al Convenio Europeo de Derechos Humanos, constituyen otros de los elementos muy notables de reforzamiento democrático de la UE.

En la práctica, sin embargo, no es difícil imaginar que resultará complicado promover el ejercicio de esta prerrogativa, dado el estado actual de indiferencia popular, de desafección y de falta de identidad de los ciudadanos con el proyecto político europeo.

Con todo, los más beneficiados por las nuevas facultades recibidas han sido los Parlamentos nacionales, los representantes más cercanos de los ciudadanos. La última disposición del Título II del TUE sobre los principios democráticos resume sus nuevas atribuciones.

4. LOS NUEVOS MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN DE LOS PARLAMENTOS NACIONALES EN EL FUNCIONAMIENTO DE LA UNIÓN EUROPEA: ¿REFUERZO DE LEGITIMIDAD DEMOCRÁTICA O MAYOR CONTROL ESTATAL?

El artículo 12 del TUE dispone que «Los Parlamentos nacionales contribuirán activamente al buen funcionamiento de la Unión». A tal fin, esta disposición desgrana las nuevas funciones que se atribuyen a los legisladores nacionales:

«a) Serán informados por las instituciones de la Unión y recibirán notificación de los proyectos de actos legislativos de la Unión de conformidad con el Protocolo sobre el cometido de los parlamentos nacionales en la Unión Europea.

b) Velarán por que se respete el principio de subsidiariedad de conformidad con los principios de subsidiariedad y proporcionalidad.

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 70 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 88 y 85 de dicho Tratado.

d) Participarán en los procedimientos de revisión de los Tratados, de conformidad con el artículo 48 del presente Tratado.

e) Serán informados de las solicitudes de adhesión a la Unión, de conformidad con el artículo 49 del presente Tratado.

f). Participarán en la cooperación interparlamentaria entre los Parlamentos nacionales y con el Parlamento Europeo, de conformidad con el protocolo sobre el cometido de los Parlamentos nacionales en la Unión Europea».

Especialmente importante nos parece la participación de los Parlamentos nacionales, junto con el Parlamento Europeo, en el control de las actividades de Europol y en la evaluación de las actividades de Eurojust. También resulta relevante y novedosa su implicación en los procedimientos de revisión de los Tratados, tanto en el ordinario, en el que participarán a través de sus representantes en la Convención que se constituya, como en el simplificado, en cuyo desarrollo la oposición de un Parlamento nacional impedirá que la decisión se adopte.

La función más destacada, no obstante, es el control que asumen ahora los legisladores nacionales en el cumplimiento de las exigencias de la subsidiariedad y proporcionalidad de los actos legislativos de la UE en fase de propuesta²⁶. Las condiciones y modalidades de este mecanismo, conocido como «de alerta rápida», se articulan en los Protocolos 1º «Sobre el cometido de los parlamentos nacionales en la UE» y 2º «Sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad».

El procedimiento se inicia con la transmisión directa a los Parlamentos nacionales de las propuestas de actos legislativos. La tarea de cumplir este encargo corresponde a la Comisión, si es que esta institución ha elaborado la propuesta de acto, o al PE, si emana de él, o al Consejo, si proviene de un grupo de Estados miembros, del Tribunal de Justicia, del Banco Central Europeo o del Banco Europeo de Inversiones.

Si tras el examen por los órganos parlamentarios designados a tal fin por cada Estado, para lo cual disponen de ocho semanas, se considera que la propuesta no respeta el principio de subsidiariedad, los Parlamentos nacionales pueden dirigir sus respectivos dictámenes motivados a los presidentes del PE, del Consejo y de la Comisión, o sólo al presidente del Consejo si el acto hubiera emanado de instancias diferentes a estas tres instituciones. Cuando los dictámenes contrarios a la propuesta de acto legislativo, representan al menos un tercio del total de votos atribuidos a los Parlamentos nacionales²⁷, el proyecto debe volverse a estudiar. El umbral se reduce a un cuarto del total de votos si se trata de una propuesta legislativa en el marco del espacio de libertad, seguridad y justicia. El efecto inmediato, por tanto, de los dictámenes desfavorables no es el rechazo o modificación directa del proyecto legislativo, ya que la institución autora del mismo puede mantenerlo. En cualquier caso, estos umbrales de votos comportan la interrupción del procedimiento legislativo hasta producirse un nuevo examen que conduzca a la adopción de una decisión formal y motivada del autor de la propuesta sobre su mantenimiento, modificación o retirada de la propuesta (art. 7, 2º del Protocolo 2º).

Sin embargo, existe otra modalidad de control, en el marco del procedimiento legislativo ordinario, que puede llegar incluso a vetar la adopción del acto definitivo. En este caso, si el número de dictámenes negativos representa al menos la mayoría simple de los votos atribuidos a los Parlamentos nacionales, esto es, 28 votos, la Comisión debe volver a estudiar la propuesta y aunque puede todavía mantenerla, además de modificarla o retirarla, en el caso de que opte por lo primero, son mayores las exigencias que se le imponen, ya que deberá emitir un dictamen motivado que,

²⁶ El principio de subsidiariedad preside la actuación normativa de la UE en todos los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva, como son: la Unión Aduanera, el establecimiento de normas sobre libre competencia, la política monetaria de los Estados miembros dentro de la Unión Monetaria, la conservación de los recursos biológicos marinos dentro de la Política Pesquera Común y la Política Comercial Común (arts. 5,3º del TUE y 3 del TFUE).

²⁷ A estos efectos, a cada Parlamento nacional se han otorgado dos votos, uno por cada cámara si es bicameral, o dos votos si es unicameral. Por tanto, 54 son el total de votos de las instituciones parlamentarias de los Estados miembros (art.7, 1º, 2º párrafo del Protocolo 2º).

junto con los emitidos por los Parlamentos nacionales, serán transmitidos al Consejo y al PE. Por lo tanto, el estudio de la compatibilidad de la propuesta pasaría a manos del legislador europeo, quien antes de concluir la primera lectura, por mayoría de 55% de los miembros del Consejo o por mayoría de los votos emitidos en el PE, podría desestimar el proyecto legislativo si lo considera contrario al principio de subsidiariedad (art. 7, 3º del Protocolo 2º).

Estos procedimientos de control parlamentario están siendo aplicados desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa el 1 de diciembre de 2009 y, en países políticamente compuestos, como España, comportan también la implicación de los Parlamentos regionales con competencias legislativas²⁸. Su introducción se ha justificado con la vieja aspiración de acercar la UE a la ciudadanía. Así lo expresa el Protocolo 2º en su primer párrafo de motivación: «Deseando hacer lo necesario para que las decisiones se tomen lo más cerca posible de los ciudadanos de la Unión».

Indudablemente, los parlamentarios nacionales son los representantes más cercanos de los ciudadanos, por lo que su implicación activa en la dinámica legislativa europea refuerza, al menos aparentemente, la legitimidad democrática de la UE. No obstante, estos mecanismos de control también retrasan los procedimientos europeos de adopción de decisiones, de por sí ya largos y complejos, al tiempo que pueden convertirse en una vía por la que los Estados recuperen el control de ámbitos que en su día decidieron transferir a las instituciones europeas. En este sentido, no es difícil imaginar que algunos de los dictámenes que se gesten en los Parlamentos nacionales dependan de acuerdos entre las fuerzas políticas representadas, todo lo cual se ve indudablemente condicionado por intereses electorales, el posible desgaste del gobierno de turno, las reivindicaciones nacionalistas y otras circunstancias de ámbito nacional que puedan condicionar los avances que necesitan las políticas de la UE. Por ello, si el objetivo era reforzar la participación ciudadana, tal vez hubiera sido mejor reforzar el perfil más democrático y el papel del PE, en lugar de introducir instituciones más alejadas de la construcción europea²⁹.

CONCLUSIÓN

El Título II, «Disposiciones sobre los principios democráticos», del TUE, modificado por el Tratado de Lisboa, constitucionaliza los elementos fundamentales de la democracia representativa y participativa en la UE. La formalización de esta última modali-

²⁸ No obstante, antes de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, en algunos Estados miembros se llevaron a cabo ensayos de este tipo de control. En el caso de España, las primeras experiencias se llevaron a cabo entre 2007 y 2008; las últimas, en 2009, incluso siguieron el cauce del Protocolo 2º. Véase al respecto AUZMENDI, M., «El refuerzo en el control de la subsidiariedad: el mecanismo de alerta rápida», *Revista Aranzadi Unión Europea*, nº 5, 2010, pp. 21-28.

²⁹ Al respecto de esta última apreciación, léase CERVELL HORTAL, M. J., «Parlamentos nacionales y ciudadanía en el funcionamiento institucional de la Unión», en MARTÍN y PÉREZ DE NANCLARES, J. (Coord.), *El Tratado de Lisboa. La salida de la crisis constitucional*, Iustel AEPDIRI, 2008, pp. 251-265.

dad constituye la novedad más significativa, especialmente en lo que respecta al derecho de iniciativa legislativa popular. Se consagra así, a nivel supranacional una prerrogativa propia de los sistemas constitucionales democráticos de los Estados miembros.

Ahora bien, este trasvase de modelos democráticos presenta ciertas singularidades en el ámbito de la UE. Por un lado, la democracia representativa incluye dos perfiles muy diferentes: la parlamentaria, representativa de los ciudadanos, y la gubernamental, estandarte de los Estados miembros. Por otro, la democracia participativa incluye, junto con la voluntad popular, un variopinto impreciso de sujetos («asociaciones representativas», «partes interesadas», y «sociedad civil»), con los que las instituciones y, en particular, la Comisión Europea, deben mantener un diálogo «abierto, transparente y regular».

Estas peculiaridades del modelo democrático europeo van en consonancia con la introducción de nuevas formas de intervención pública, al margen del método comunitario, y que se agrupan bajo la denominación de «gobernanza». Como método de gestión, la gobernanza es especialmente visible en los ámbitos de la política económica y monetaria, en los que el Consejo Europeo y el Ecofin se erigen en los centros de decisión. Aún de carácter jurídicamente difuso, sus decisiones acaban siendo vinculantes para sus Estados y sus respectivas ciudadanías, eludiendo el control del PE y del Tribunal de Justicia de la UE y sin que conste la previa propuesta formal de la Comisión. Buen ejemplo de esto último son las decisiones adoptadas en la madrugada del 9 de mayo de 2010, cuando los líderes europeos se conjuraron para enfrentar la crisis económica, estableciendo nuevos mecanismos de gobierno y esbozando una unión económica. Bien entrada la noche, Europa dio un paso de gigante, al decidir los representantes gubernamentales la creación de un Mecanismo Europeo de Estabilización Financiera, con una dotación de 750.000 millones de euros, al tiempo que el Banco Central Europeo, rompiendo con su tradicional neutralidad política, anunció su propósito de intervenir comprando deuda soberana³⁰.

En esta dinámica gubernamental de absorción de competencias económicas, la democracia participativa parece emerger como un elemento compensatorio del creciente déficit democrático. Es indudable que el nuevo derecho de iniciativa legislativa popular supone una oportunidad trascendental para acercar los ciudadanos a la UE e implicarlos activamente en su desarrollo y evolución como proyecto político. En un proceso de construir una gran Europa unida y supuestamente democrática, no sólo los Estados miembros, sino también los ciudadanos europeos tienen que ser los sujetos y protagonistas de la progresión de ese proyecto político.

Sin embargo, a pesar de la formulación de la democracia participativa en el TUE, en el estado actual de la integración europea, el modelo político de la UE parece relegar a un segundo plano a los ciudadanos. La eliminación de toda referencia constitutiva a los símbolos de identidad europea, como la bandera, el himno o el Día de Europa, cuya mención incluía el fallido Tratado Constitucional; la alusión del ar-

³⁰ MISSÉ, A. y PÉREZ, C. L., «Europa se reinventa en una noche», *El País*, 16 de mayo de 2010.

título 1 del TUE de que la UE se fundamenta en «el presente Tratado y en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea», en vez de nacer «de la voluntad de los ciudadanos y de los Estados de Europa», como afirmaba la versión del Tratado Constitucional; la compleja y dispersa estructura de Tratados sobre los que se fundamenta la UE, que no facilita su visibilidad como proyecto político; el desplazamiento de la Carta de los Derechos Fundamentales fuera del cuerpo sustantivo del TUE y, en términos de democracia participativa, la convivencia de la voluntad popular con organizaciones y entidades corporativas que, lógicamente defenderán sus propios intereses, incitan a pensar que el proceso de construcción política europea seguirá arrastrando, sino incrementando, un notable déficit democrático.

La pregunta que planea sobre esta dinámica es ¿hasta cuándo y hasta dónde podrá seguir avanzando este proceso de construir un futuro Estado europeo sin ciudadanos? Por el momento, los nuevos textos constitutivos surgidos del Tratado de Lisboa han entrado en vigor, lo que no es poco, dado el camino recorrido desde la fallida Constitución para Europa, por lo que no se puede negar que se ha dado un paso adelante en el proceso de construcción europea. Confíemos ahora en que, con dinámicas y equilibrios diferentes a los que caracterizaron su inicio, pueda seguir avanzando en su progresión hacia una unión política continental.

* * *

RESUMEN: El proceso de construcción política en Europa es un proyecto de Estado democrático desde sus inicios en los años 50. Tradicionalmente, el aspecto más importante de legitimidad democrática en la UE ha sido la democracia representativa. Sin embargo, tras las modificaciones introducidas por el Tratado de Lisboa, la democracia participativa ha irrumpido en las disposiciones del TUE como referencia constitucional destacada. Ambas formas clásicas de democracia constitucional han quedado consagradas en el nuevo Título II del TUE, «Disposiciones sobre los principios democráticos», que incluye también las nuevas facultades de los Parlamentos nacionales en el funcionamiento de la UE. No obstante, en el ámbito de la UE, ambos modelos de democracia presentan singularidades, que van en consonancia con las nuevas formas de intervención pública propias de la gobernanza europea.

PALABRAS CLAVE: democracia representativa, democracia participativa, gobernanza, déficit democrático, iniciativa legislativa popular.

ABSTRACT: The European construction process is a democratic State in perspective since its onset in 1950. Representative democracy has usually been the most relevant aspect of democratic legitimacy in the EU. However, as a result of the amendments introduced by the Lisbon Treaty, participatory democracy has also burst into the EU Treaty. Thus, both classic patterns of constitutional democracy are now envisaged by Title II of the EU Treaty, «Provisions on democratic principles», also including the national Parliaments' new powers. Nevertheless, both models of democracy hold singularities in the EU, in accordance with the European governance and its new public intervention methods.

KEY WORDS: representative democracy, participatory democracy, governance, democratic deficit, citizens' initiative.