


Participación ciudadana en la vida democrática de la UE

Alberto Alemanno | Titular de la Cátedra Jean Monnet de Derecho de la Unión Europea, HEC | @alemannoEU 

Tema

Tras 70 años de integración, la Unión Europea (UE) sigue evolucionando a través de procesos que dejan fuera en gran medida a la ciudadanía. La UE que surgió de Lisboa optó a nivel constitucional por un modelo en el que la participación ciudadana constituye una fuente adicional de legitimidad para la toma de decisiones cotidianas de la Unión, pero ese deseo no se ha traducido en una gran transformación del modo de participación de la ciudadanía en la vida democrática de la UE (más allá de las elecciones). La cuestión sobre el aspecto que tendría una Unión que situase a la ciudadanía en el centro, sin relegarla a los márgenes, no sólo no se responde, sino que ni siquiera se plantea.

Resumen

Durante más de dos decenios, se ha extendido e intensificado la creencia de que, sin una mayor participación de la ciudadanía, la UE estará condenada al fracaso. En vista de las carencias de la UE al respecto, en los últimos 10 años se han contraído nuevos compromisos con la democracia participativa. Aunque existan formas embrionarias de participación ciudadana en prácticamente todas las fases del ciclo normativo, que van desde el derecho de petición ante el Parlamento Europeo y el derecho a acceder a los documentos hasta el derecho a presentar una reclamación ante el Defensor del Pueblo de la UE o las iniciativas ciudadanas europeas, se trata de opciones dispersas, poco conocidas y escasamente utilizadas por el ciudadano europeo medio. En esas circunstancias, la participación ciudadana no puede compensar la incapacidad de los ciudadanos de plasmar sus deseos de cambio en la agenda política de la UE. El motivo inmediato es que la práctica participativa se caracteriza por el acceso desigual a quienes participan en la toma de decisiones, su representatividad limitada y, en última instancia, la disparidad en su poder de influencia, pero también se deriva de una serie de características estructurales más amplias que definen la democracia de la UE. Los instrumentos de participación que se han creado están desvinculados de la formación de la voluntad y la opinión política de la ciudadanía –que ocurre únicamente a nivel nacional–, y en última instancia contribuyen muy poco a la legitimidad de la gobernanza de la UE. Desde este punto de vista, la posibilidad de integrar un proceso representativo de deliberación en la arquitectura institucional de la UE brindaría la oportunidad de compensar las carencias actuales de la democracia participativa de la Unión, en particular sus limitaciones en cuanto a accesibilidad, capacidad de respuesta y eficacia. Ninguna otra innovación disponible en el ámbito de la participación democrática puede situar a la ciudadanía en el centro de la toma de decisiones de la UE de un modo tan inclusivo, representativo y bien fundamentado, además de ayudar a dar una voz política

a los ciudadanos en los periodos entre elecciones. Por lo tanto, la UE debería plantearse en serio la institucionalización de algunos procesos deliberativos en su arquitectura institucional, conectándolos con los canales de participación que ya existen. La creación de procesos de deliberación representativos también podría transformar la arquitectura de la democracia representativa en la Unión, pero su institucionalización no altera de un modo automático el marco institucional de la UE. Se **propone** crear un órgano permanente de deliberación compuesto por ciudadanos seleccionados al azar que pueda convocar cada año una o más asambleas ciudadanas temáticas en función de las necesidades. Se llevaría a la práctica en plena sintonía con los mecanismos de participación existentes para aumentar su propia aceptación, eficacia y legitimidad, así como la demanda política por parte de las principales instituciones de la UE. Este sistema particular integrado de participación y deliberación podría facilitar el desarrollo y la prosperidad del modelo democrático de la UE.

Análisis

1. El marco de la UE para la participación ciudadana

Tras varias décadas sin que fuese un tema de debate, la función que debe desempeñar la ciudadanía –y, en líneas más generales, la sociedad civil– en el seno de la Unión **pasó a ser un aspecto central** del discurso político de la UE a finales de la década de los 90. En el año 2000, el **Libro Blanco** de la Comisión sobre la gobernanza europea reconoció la participación ciudadana como uno de los pilares de la buena gobernanza, más allá de las políticas sociales. Al centrarse en la participación de entidades con intereses organizados, el Libro Blanco percibía la participación de forma instrumental como un medio para aumentar la eficacia y la eficiencia de la elaboración de políticas en Europa, por lo que dejaba de lado a la ciudadanía no organizada.

Tras las peripecias del fallido Tratado Constitucional –que intentó definir en primer lugar la naturaleza democrática del ordenamiento jurídico de la UE y, en particular, su propio modelo democrático específico–, el Tratado de Lisboa **acabó reconociendo** que la legitimidad democrática de la Unión no se deriva únicamente de la democracia representativa –que sigue siendo un principio democrático fundacional–, sino también de la democracia participativa. En la democracia representativa, la ciudadanía participa en el proceso político a través de sus representantes electos –el Parlamento y los gobiernos que se reúnen en el Consejo de la UE (en lo sucesivo, “el Consejo”), mientras que en la participativa los ciudadanos participan directamente a través de una gran variedad de canales–. En consecuencia, la participación adquiere un significado autónomo y no instrumental: permitir que los ciudadanos tomen parte –y posiblemente el control– en el proceso de gobernanza al que están sujetos. En la teoría normativa, la democracia participativa conlleva la multiplicación de las oportunidades para la participación ciudadana más allá de las elecciones.

2. Los instrumentos participativos de la UE

La UE ofrece en la actualidad **un amplio abanico** de oportunidades de participación para que su ciudadanía tome parte –y pueda llegar a influir– en las decisiones de la UE. Estos mecanismos van desde el instrumento más antiguo de la democracia participativa, el **derecho de petición**, al más reciente, las **iniciativas ciudadanas** europeas (ICE), que son

el primer instrumento transnacional de democracia participativa que permite que un mínimo de siete ciudadanos de la UE de siete Estados miembros diferentes presenten nuevas iniciativas normativas en cualquier ámbito sobre el que la UE tenga competencias para proponer legislación (como medio ambiente, agricultura, energía, transporte o comercio) después de recabar un millón de firmas. Se incluyen también:

- (a) las solicitudes de [acceso a documentos](#) de las instituciones de la UE;
- (b) las [consultas](#) públicas que lleva a cabo la Comisión;
- (c) las [reclamaciones](#) presentadas ante el Defensor del Pueblo Europeo; y
- (d) las [reclamaciones](#) presentadas a la Comisión.

Lo que tienen en común estos canales de participación es que, con independencia de sus objetivos inmediatos y su origen disperso, permiten que la ciudadanía desempeñe su función “en la vida democrática de la Unión”, más allá del momento de votar en las elecciones. Al abrir las puertas de la UE, la ciudadanía tiene la posibilidad de “intercambiar públicamente sus opiniones en todos los ámbitos de actuación de la Unión”. En ese sentido, al ejercer una función informadora, de supervisión o de fijación de la agenda, estas herramientas pueden cumplir una función legitimadora en la vida democrática de la Unión. En última instancia, el acceso a estas vías se basa en la idea de que la participación ciudadana puede ser un método adicional para hacer realidad el valor supremo de la “democracia” consagrado en el artículo 2 del Tratado de la UE (TUE).

3. Obstáculos para la participación ciudadana en la UE

Si bien la UE ha ido desarrollando con el tiempo una cantidad sin precedentes de canales participativos abiertos a la ciudadanía, su aceptación y uso entre los ciudadanos se ha mantenido en niveles extremadamente modestos. Las cifras de participación suelen ser bajas. El motivo radica en una gran variedad de factores estructurales que rodean al uso de las herramientas participativas de la UE e impiden que cumplan su función de participación democrática. Los más significativos son los siguientes:

- (a) Baja cultura (participativa) en la UE. La mayoría de los canales de participación ciudadana de la Unión siguen siendo [desconocidos](#) en gran medida por los ciudadanos y residentes de la UE. Por lo tanto, no es de sorprender que solamente unos centenares de particulares y organizaciones entren en contacto directo con las instituciones y los órganos de la UE cada año a través de los canales de participación disponibles.
- (b) Fragmentación del sistema de participación de la UE y escaso conocimiento entre sus usuarios. La creación de los distintos canales de participación ha ocurrido de forma escalonada, hasta el punto de encontrarse bastante dispersos y de que, en ocasiones, lleguen a solaparse. Resulta problemático desde el punto de vista estructural en la medida en que los distintos instrumentos de participación acaban compitiendo entre sí y no se proporciona ningún tipo de orientación a los posibles usuarios sobre el instrumento por el que optar. Además, la fragmentación actual de la infraestructura participativa de la UE también impide que los usuarios reales se consideren parte de una comunidad más amplia de particulares y organizaciones

que intenta interactuar con la maquinaria institucional de la UE. Aparte de ser invisible para muchos por su falta de notoriedad para el público, esta comunidad más voluminosa tampoco es consciente de su propia existencia. La consiguiente falta de concienciación representa otro obstáculo para el uso y el pleno reconocimiento de estos instrumentos de participación.

- (c) Acceso desigual a la participación en la UE. Tras décadas de consultas y otros mecanismos participativos, las instituciones de la Unión parten de la hipótesis de que todas las partes afectadas por una acción (u omisión) tienen la misma capacidad y probabilidad de contribuir o reaccionar a nivel de la UE. Sin embargo, debido a las disparidades estructurales en cuanto al acceso y los recursos, la participación y la interacción con la UE se han **convertido en una prerrogativa** de quienes se encuentran en una mejor posición epistémica y financiera y, por lo tanto, pueden permitirse contribuir a través de formas de participación tecnocráticas, altamente técnicas y, por lo general, con un uso intensivo de recursos. A resultas de ese acceso desigual a las consultas y de la escasa representatividad de la participación de las partes implicadas, las instituciones de la UE podrían estar expuestas en mayor o menor medida a distintos tipos de intereses sustantivos.
- (d) Integración limitada en la toma de decisiones de la UE. Además del problema del acceso desigual desde el punto de vista estructural, los canales de participación existentes en la UE tienden a estar desconectados de la toma de decisiones cotidianas. Aunque se consideren bien fundamentados, estos mecanismos no están diseñados para interactuar con la toma de decisiones actual en la UE ni, por lo tanto, para influir de ningún modo. En ese sentido, la cuestión no se reduce a dejar atrás las desigualdades sistémicas que caracterizan el acceso a los mecanismos de participación de la UE, sino que consiste también en conectarlos mejor con la toma de decisiones en el seno de la Unión.

En estas circunstancias, la participación ciudadana en sí no puede prosperar y, por lo tanto, no puede compensar la incapacidad de los ciudadanos a la hora de plasmar sus deseos de cambio en la agenda política de la UE.

4. Hacia un mecanismo permanente de deliberación para la participación ciudadana en la UE

Todas estas limitaciones podrían superarse mediante la introducción de un proceso participativo innovador y permanente en la arquitectura institucional de la UE, un proceso que conecte los distintos canales de participación existentes con mecanismos de deliberación en los que participen ciudadanos seleccionados al azar (llamados normalmente “minipúblicos”).

Para ello debería aprenderse de la experiencia acumulada durante el año que se prolongó la **Conferencia sobre el Futuro de Europa**, el primer mecanismo transnacional de deliberación acogido conjuntamente por las tres instituciones principales de la UE entre 2021 y 2022. A pesar de las críticas que suscitó y de todas sus limitaciones, la Conferencia –en particular sus cuatro paneles ciudadanos que reunieron a 800 ciudadanos elegidos al azar– no sólo **tuvo éxito** al poner a prueba el modelo

representativo de deliberación a nivel transnacional, sino también al demostrar su viabilidad. Por lo tanto, en lugar de conceptualizar la creación de un mecanismo deliberativo de la UE como otra oportunidad más de participación que compita con las que ya existen –desde la ICE al derecho de petición–, este formato de deliberación se debería diseñar en plena sintonía con esos canales para impulsar su uso e incrementar su legitimidad.

El modelo propuesto consta de una institución permanente, la Cámara Ciudadana (en lo sucesivo, “la Cámara”), y otra temporal, los Paneles Ciudadanos (en adelante, “el Panel”), instituciones compuestas en ambos casos por ciudadanos de toda la UE seleccionados al azar. Los ciudadanos que conformen la Cámara se reunirían periódicamente para deliberar sobre los temas que se le podrían encomendar a la institución mediante la convocatoria de, por ejemplo, un Panel Ciudadano de la UE sobre el Clima, un Panel Ciudadano sobre la Reforma Electoral, un Panel Ciudadano sobre Desigualdad de Género, etc. La activación de este modelo doble para el proceso deliberativo y las propuestas que se someterían a consideración de la Cámara se basarían en las ideas, necesidades y reclamaciones generadas desde abajo, por la propia ciudadanía –a través de una ICE, una petición o cualquier otro mecanismo participativo–, o desde arriba, por iniciativa del Parlamento a través de sus propios informes, del Consejo a través de sus solicitudes a la Comisión o del Consejo Europeo a través de sus conclusiones.

Todas estas aportaciones, con independencia de que provengan de arriba o abajo, quedarían recogidas en todo momento en un registro público conservado por la Secretaría de la Cámara (que a su vez se alojaría en una institución consultiva de la UE como el Comité Económico y Social Europeo) y estarían a disposición de las deliberaciones de los ciudadanos seleccionados al azar para la Cámara. Los miembros de la Cámara se elegirían al azar entre ciudadanos y residentes de la UE con experiencia previa en asambleas ciudadanas –ya sea a nivel local, nacional o de la UE– para un mandato de dos años. Su labor consistiría en clasificar los temas principales que podrían proponerse para crear uno o más Paneles Ciudadanos específicos. La Cámara tendría dos cometidos principales: (a) elegir uno o más temas para proponer a las instituciones de la UE año tras año el establecimiento formal de un Panel Ciudadano específico y (b) hacer un seguimiento de la respuesta institucional de la UE y de la aplicación de las recomendaciones normativas elaboradas durante el ciclo normativo de la Unión.

La propuesta de creación de uno o más Paneles Ciudadanos presentada por la Cámara Ciudadana se dirigiría a continuación a las siguientes instituciones:

- a) Consejo de la UE, en la medida en la que tiene el cometido de dar “el impulso necesario al desarrollo de [la Unión] y [sus] orientaciones políticas generales...”;
- b) Comisión, la institución que prácticamente posee el monopolio sobre el derecho de iniciativa;
- c) Consejo y Parlamento, en su condición de colegisladores.

Esta propuesta la formalizarían a continuación las tres instituciones principales, la Comisión, el Consejo y el Parlamento, a través de la decisión conjunta de crear uno o varios Paneles Ciudadanos en el marco de sus prerrogativas correspondientes. A través de esta decisión conjunta, las instituciones de la UE se comprometerían con el proceso, en particular con la creación del Panel y el seguimiento de las recomendaciones. Las modalidades que rijan la adopción de esa decisión y, en líneas más generales, el funcionamiento del proceso deliberativo de la UE, se pueden plasmar en un acuerdo interinstitucional.

Una vez concluidas las deliberaciones de cada Panel específico, la Secretaría de la Cámara prepararía un informe oficial en el que se recopilasen las recomendaciones normativas formuladas por los ciudadanos. El informe lo aprobaría el Panel Ciudadano y se enviaría a las instituciones de la UE como el producto oficial de la deliberación ciudadana. Entonces, los miembros del Panel Ciudadano, ayudados por los miembros y la Secretaría de la Cámara Ciudadana, presentarían sus recomendaciones a las tres instituciones –la Comisión, el Parlamento y el Consejo– que impulsaron el ejercicio de deliberación.

A continuación, dentro de los límites impuestos por sus facultades y sus normas de funcionamiento, la expectativa sería que esas mismas instituciones respondiesen una a una a las recomendaciones normativas recibidas. Partiendo de sus respuestas individuales, las tres instituciones de la UE deliberarían sobre una respuesta institucional común que se haría pública más adelante con ocasión del discurso anual sobre el estado de la Unión.

Esta respuesta se podría integrar en el plan de trabajo de la Comisión Europea y, cuando las recomendaciones afectasen a iniciativas pendientes, cabría incorporarlas también a la labor legislativa del Parlamento y el Consejo. La Cámara Ciudadana tendría la responsabilidad de supervisar su aplicación en todo momento y de hacer un seguimiento de las acciones de las distintas instituciones de la UE.

La Cámara Ciudadana, al igual que cualquier institución de la UE, podría proponer en cualquier momento la activación –o, cuando resulte más adecuado, la reactivación– del Panel Ciudadano pertinente y convocar una o más reuniones adicionales con el fin de proporcionar orientación a las instituciones a medida que la iniciativa fuese progresando a lo largo del ciclo normativo. Podría ocurrir en cualquier fase: (a) durante la fase prelegislativa, en paralelo a la consulta pública y la preparación de la evaluación de impacto, (b) durante la fase legislativa, contemplando la posibilidad de juntar a algunos ciudadanos seleccionados al azar con miembros del Parlamento Europeo (de la comisión parlamentaria correspondiente) o del Consejo (del grupo de trabajo pertinente). Para ello, las tres instituciones informarían periódicamente a lo largo del año acerca de la aplicación de esta posición común.

El discurso sobre el estado de la Unión, pronunciado cada septiembre ante el Parlamento por quien ocupe la presidencia de la Comisión, podría servir de punto inicial y final para cada ciclo de deliberación (ya que las tres instituciones conocerían las recomendaciones ciudadanas y harían público el seguimiento del producto recibido en el ciclo anterior mediante el anuncio de los próximos Paneles Ciudadanos). Dicho de

otro modo, en ese día las instituciones de la UE configurarían los Paneles Ciudadanos, recibirían las recomendaciones normativas de la ciudadanía e informarían sobre el grado de aplicación de las anteriores.

Conclusiones

El ordenamiento jurídico de la UE puede dar cabida a un proceso deliberativo válido como el descrito sin necesidad de modificar ninguno de sus tratados. En el marco de la arquitectura institucional y constitucional actual de la UE se podría crear y llevar a la práctica un órgano permanente de deliberación que active cada año a demanda uno o más órganos integrados por ciudadanos. Quedaría por perfeccionar el diseño institucional exacto de un formato deliberativo europeo, pero el proceso europeo de deliberación que hemos propuesto parece digno de experimentación.

La institucionalización de un modelo integrado, participativo y deliberativo como este presenta tres grandes ventajas. En primer lugar, contar con una Cámara Ciudadana capaz de activar Paneles Ciudadanos especializados dentro y fuera del ciclo normativo de la UE serviría para que la Unión calibrase la intensidad de las preferencias populares y el entusiasmo político más general suscitado por su puesta en práctica. En segundo lugar, en la medida en que el desencadenante del proceso deliberativo de la UE sea uno de los mecanismos de participación existentes, contribuiría también a dar a conocer y dotar de una mayor visibilidad a estos mecanismos. En tercer lugar, ayudaría a mejorar la capacidad de respuesta institucional y política de la UE a esas mismas iniciativas al establecer un nuevo nivel de rendición de cuentas. Conseguirlo en el contexto de la UE, caracterizada por el monopolio *de facto* de la Comisión sobre el derecho de iniciativa, serviría para reequilibrar la situación mediante el ejercicio indirecto del derecho de iniciativa por parte del Parlamento, el Consejo de la UE y el Consejo Europeo, así como por la propia ciudadanía. En ese sentido, la posibilidad de integrar un proceso deliberativo se presenta como una innovación democrática prometedora capaz de compensar las carencias actuales de la democracia participativa y representativa de la UE. En última instancia, la UE necesita un sistema integrado de participación y deliberación para que su particular modelo democrático prospere.