



**Democracia participativa,  
sociedad civil y espacio  
público en la Unión Europea**  
**Algunas propuestas para el desarrollo del  
artículo 11 TUE del Tratado de Lisboa**

Luis Bouza García

### **Luis Bouza García**

Luis Bouza García es licenciado en Ciencias Políticas y de la Administración con premio extraordinario por la Universidad Complutense de Madrid, y máster en Estudios Europeos Interdisciplinarios por el Colegio de Europa. Ha sido asistente académico del Colegio de Europa en Brujas, donde era administrador del blog *L'Europe en débat* publicado por la cadena cultural francoalemana ARTE. En este momento es doctorando de la Universidad Robert Gordon de Aberdeen con un proyecto de tesis titulado: *The role of civil society organisations in the debates about participatory democracy in the European Convention and its aftermath. Whom did Brussels speak to?*

Ninguna parte ni la totalidad de este documento puede ser reproducida, grabada o transmitida en forma alguna ni por cualquier procedimiento, ya sea electrónico, mecánico, reprográfico, magnético o cualquier otro, sin autorización previa y por escrito de la Fundación Alternativas.

© Fundación Alternativas

© Luis Bouza García

ISBN: 978-84-92957-46-0

Depósito Legal: M-51689-2010

# Índice

<b>Resumen ejecutivo</b>	<b>5</b>
<b>Introducción</b>	<b>9</b>
<b>1 Déficit democrático y modelos complementarios de democracia</b>	<b>12</b>
1.1 Historia de la integración europea y déficit democrático	12
1.2 ¿Es apropiado el concepto de déficit democrático?	13
<b>2 ¿Existe un modelo participativo europeo?</b>	<b>16</b>
2.1 ¿Sociedad civil o “lobbycracia”?	17
2.2 ¿Cuáles son las condiciones para que la participación de la sociedad civil contribuya a la legitimidad de la Unión Europea?	18
2.3 El Tratado de Lisboa: un modelo participativo ambiguo	19
<b>3 Entre participación directa e indirecta de los ciudadanos: el papel de las organizaciones de la sociedad civil en la puesta en práctica del Tratado</b>	<b>22</b>
3.1 La participación indirecta mediante el diálogo civil	22
3.2 Iniciativa ciudadana: ¿hacia un modelo europeo de democracia más ligado al espacio público?	24
<b>4 Dificultades institucionales de la iniciativa ciudadana</b>	<b>26</b>
<b>5 Dificultades políticas: las organizaciones de la sociedad civil europea ante la democracia participativa</b>	<b>32</b>
<b>6 Reconsideración de los principios de participación y representación</b>	<b>36</b>
<b>7 Atraer a <i>outsiders</i> e institucionalizar la oposición mediante nuevos instrumentos y tecnologías</b>	<b>39</b>
<b>8 Conclusión</b>	<b>41</b>
<b>9 Propuestas y recomendaciones</b>	<b>43</b>
9.1 La Comisión debería presentar todas las propuestas admisibles	43
9.2 Reconocimiento y apoyo al comité organizador de iniciativas ciudadanas	43
9.3 Realizar la verificación sobre la admisibilidad antes de la recogida de firmas	44
9.4 Reducir hasta un cuarto el número de Estados miembros del que deben provenir las firmas	44
9.5 Utilizar el diálogo civil como forma de incentivar un mayor debate en el seno de la sociedad civil organizada	45
9.6 Utilizar las nuevas tecnologías para fomentar la participación y una cultura de respuesta institucional	45
<b>Bibliografía</b>	<b>47</b>

### Índice de siglas

CES	Confederación Europea de Sindicatos
CMRE	Consejo de Municipios y Regiones Europeas
CONCORD	Confederación Europea para la Ayuda y el Desarrollo
CSCG	Grupo de Contacto de la Sociedad Civil
ECAS	Servicio de Acción para los Ciudadanos Europeos
EDF	Foro Europeo de la Discapacidad
EFC	Centro Europeo de Fundaciones
IRI	Instituto para el Referéndum y la Iniciativa
TCE	Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa
TFUE	Tratado sobre el Funcionamiento de la Unión Europea
TUE	Tratado de la Unión Europea
UE	Unión Europea

## Resumen ejecutivo

A pesar de la abundancia de literatura académica y de los debates políticos sobre el papel de las organizaciones de la sociedad civil en la integración europea, todavía sabemos poco acerca de los mecanismos concretos mediante los cuales estas organizaciones contribuyen al funcionamiento democrático de la UE. Este documento contribuye al estudio de este proceso analizando las estrategias de acción y los discursos de las organizaciones de la sociedad civil europea sobre la democracia participativa en la UE. La principal conclusión del ensayo es que el adecuado desarrollo del nuevo artículo 11 TUE, y en particular su última sección (11.4), puede ayudar a que la deliberación que se produce entre especialistas y elites sobre cuestiones europeas se extienda hacia los espacios públicos generales. En este sentido, el estudio señala que el uso por parte de la sociedad civil organizada a nivel europeo de los nuevos mecanismos introducidos por el Tratado de Lisboa puede contribuir a democratizar los debates europeos.

Sin embargo, señala también que existen una serie de amenazas que podrían hacer que estos instrumentos participativos resulten ineficaces e incluso contraproducentes. Algunos obstáculos son intrínsecos a la dificultad de desarrollar campañas participativas a nivel europeo debido a la diversidad lingüística, política y cultural. El estudio reseña que la propuesta de desarrollo de la iniciativa ciudadana (Comisión Europea 2010) añade nuevas barreras a las establecidas por el propio artículo 11 TUE, lo que constituye una amenaza para el desarrollo exitoso de los nuevos mecanismos participativos. Estas barreras pueden hacer de la iniciativa un dispositivo inútil o incluso perjudicial, en la medida en que fomentará la imagen de que la UE ignora las demandas de los ciudadanos. Por el contrario, la multiplicación de iniciativas exitosas contribuirá a que haya más debates paneuropeos y, por lo tanto, a que los ciudadanos asuman como propia la UE.

Para hacer frente a este riesgo y para maximizar el número de iniciativas, este estudio recomienda:

- Que la Comisión establezca como práctica la presentación de todas las iniciativas recibidas, incluidas aquellas con las que no esté de acuerdo.

- Analizar en el momento de su registro si las iniciativas cumplen con los requisitos de admisibilidad del artículo 11 del Tratado para evitar que algunas que pudieran ser exitosas tengan que ser rechazadas por motivos formales.
- Ofrecer las siguientes facilidades:
  - Reducir el número de Estados miembros de los que deben provenir las firmas.
  - Reconocer el papel del comité organizador de la iniciativa:
    - Otorgándole el derecho a presentarla ante el Parlamento y el Consejo.
    - Dándole ayuda para la traducción de los documentos de la campaña.
    - Facilitándole apoyo jurídico para identificar la base legal.
    - Compensándole financieramente por el coste de las campañas que consigan fomentar el debate entre los ciudadanos.

El documento también señala obstáculos relativamente desconocidos: un cierto desinterés por la iniciativa por parte de las organizaciones mejor establecidas en Bruselas y la inadecuación de las estructuras consultivas existentes para atraer a organizaciones desinteresadas o excluidas de la política comunitaria. A ello se añade la inexistente voluntad política de la Comisión de reglamentar el llamado “diálogo civil”. Frente a este problema, nuestro análisis realiza tres recomendaciones:

- Replantear la organización del diálogo civil en torno a un novedoso criterio de representatividad que valore la capacidad de las organizaciones de:
  - Consultar internamente a sus miembros sobre las cuestiones sobre las cuales están dialogando con la Comisión.
  - Articular campañas participativas como la iniciativa ciudadana europea.
- Utilizar las nuevas tecnologías de la información y la comunicación para atraer a organizaciones y ciudadanos que hasta ahora no se han interesado por la construcción europea.
- Ante el aumento puntual de la contestación que esto provocará, convendría institucionalizar esta oposición en el sistema político comunitario mediante la iniciativa ciudadana y el diálogo civil, ya que puede contribuir a legitimar la Unión Europea.

## Executive summary

*Although the literature and political debates on the role of civil society in European integration are very rich, little is still known about the actual links between the organisation of European civil society and the functioning of the EU as a democratic polity. This paper analyses these organisations' collective action strategies and discourses on participatory democracy in the EU in order to contribute to understanding this process. The paper finds that if adequately developed and managed by the Commission the new article 11 TUE and particularly its last section (11.4) has a strong potential to foster a 'democratic spill-over' of deliberation on EU matters from specialists to the general public and thus contribute to the emergence of a European public sphere. The study points in particular to the importance that civil society organisations become familiar with the new instruments in order to contribute to the democratisation and generalisation of debates on the EU. However, the paper points the existence of some threats that could make these instruments inefficient or even counterproductive. Some of these threats are linked to the intrinsic difficulties of building participatory campaigns in Europe because of the linguistic, political and cultural diversity. However the study points out that the proposal developing the European citizens' initiative (European Commission 2010) poses additional hurdles to those established by article 11 itself, which is a threat for the successful implementation of the new participatory mechanism and could turn the initiative into an inefficient or at worse a counterproductive device worsening the image that EU institutions do not listen to citizens. Conversely the paper considers that the presentation of a strong number of citizens' initiatives can encourage a high number of pan-European debates and thus the empowerment of citizens at the European level.*

*The paper makes the following recommendations:*

- The Commission will establish the presentation of all the initiatives as a practice, even if opposed to its own political agenda.*
- The Commission should analyse whether initiatives comply with the requisites of article 11 TUE, in order to avoid the frustrations linked to the rejection of successful initiatives for formal reasons.*

- *Facilitate the presentation of a maximum of initiatives by:*
  - *Reducing the number of member states where the signatures have to be collected.*
  - *Recognising the role of the organising Committee by:*
    - *Granting it the right to present the initiative to the Parliament and the Council.*
    - *Supporting the translation of campaign documents.*
    - *Support in the identification of the legal grounds of the initiative.*
    - *Compensate the running costs of campaigns having succeeded at engaging a debate with citizens.*

*The paper points as well a relatively unknown difficulty: a degree of disinterest for the citizens' initiative from well established civil society organisations and the inadequacy of the existing consultative structures to accommodate outsider organisations. This is deepened by the lack of political will of the Commission for regulating the "civil dialogue" that the Treaty has recognised. The paper makes three recommendations to face these problems:*

- *The Commission should re-structure "civil dialogue" by introducing an original measure of representativeness valuating the organisations' ability to:*
  - *Consult their own members about the topics that are addressed in the "civil dialogue".*
  - *Articulate participatory campaigns such as the European citizens initiative.*
- *The Commission should use new information and communication technologies to try and attract outsider organisations to participate and use the European citizens' initiative.*
- *These measures may result in a temporary increase of contestation which should be institutionalised in the EU's political system through the citizens initiative and civil dialogue since it will contribute to emergence of legitimate opposition in the EU and thus to the European Union's legitimacy.*

## Introducción

Las instituciones europeas y numerosos autores (Armstrong 2002; del Río Villar 2004; Smismans 2004; Eder y Trenz 2007) han querido ver en una serie de iniciativas para reforzar los mecanismos existentes para la consulta de la sociedad civil que se han tomado desde finales de los años noventa, la consolidación de una serie de prácticas democráticas complementarias de la democracia representativa en la UE. El artículo 11 TUE del Tratado de Lisboa (versión consolidada) recoge ciertos instrumentos participativos que institucionalizan algunas de estas prácticas, lo que significa, sin ninguna duda, un progreso importante en la respuesta desde las instituciones de la UE al alejamiento de los asuntos europeos que perciben los ciudadanos<sup>1</sup>. Dicho artículo reconoce que la sociedad civil organizada está llamada a desempeñar un papel decisivo en la concreción de una democracia más participativa a escala europea, tal y como ha hecho la Comisión Europea al consultar a dichas organizaciones al preparar su propuesta sobre el desarrollo reglamentario del derecho de iniciativa ciudadana (art. 11.4 TUE) de 31 de marzo de 2010.

El consenso político (Consejo Europeo 2001, Comisión Europea 2001, 2009) y científico en torno a la necesidad de contar con la sociedad civil para acercar la UE a los ciudadanos no excluye la necesidad de analizar cómo puede contribuir la sociedad civil a la democratización de la UE, cuáles son los posibles obstáculos a su contribución y realizar una serie de recomendaciones para incrementar el potencial democratizador de esa participación. Aunque la literatura sobre la sociedad civil europea es muy abundante (véanse Greenwood 2007a y Kendall 2009 para una revisión exhaustiva del estado de la cuestión), hay poca información y aún menos consenso entre los autores sobre los procesos mediante los cuales las organizaciones de la sociedad civil europea contribuyen al funcionamiento democrático de la UE (Maloney y van Deth 2008: 4). Hasta la fecha, la principal expresión de la democracia participativa en la Unión Europea es la existencia de

---

1 Carmela Mallaina García (2009) ha demostrado en *Nuevos desafíos democráticos: hacia una iniciativa legislativa popular efectiva*, Estudios de Progreso, Nº: 45, que las democracias de ámbito nacional, como es el caso de la española, también necesitan reforzar los mecanismos de participación del ciudadano para enfrentarse a los desafíos de la democracia representativa en el contexto de la globalización.

“relaciones estructuradas” entre la Comisión Europea y las organizaciones de la sociedad civil (Smismans 2004), cuya principal reivindicación ha consistido en pedir el desarrollo de un “diálogo civil” que institucionalice la consulta regular de la sociedad civil organizada al principio del proceso legislativo (Fazi y Smith 2006).

Este estudio quiere contribuir al debate analizando de qué manera la participación de la sociedad civil organizada a escala europea en el proceso de toma de decisiones en la UE contribuye al desarrollo de un espacio público europeo. Este enfoque se justifica en la idea, compartida por un buen número de autores (Habermas 2001; Eriksen 2007; Chopin 2008: 148-149; Chopin 2010), de que el principal desafío para la legitimidad de la UE radica esencialmente en la desconexión entre las instituciones europeas, cuyo funcionamiento responde aún de manera imperfecta a los criterios de justificación democrática, y los espacios públicos europeos.

Para ello, la metodología del trabajo consiste en analizar la contribución que el uso de los nuevos instrumentos participativos del artículo 11 TUE por parte de la sociedad civil puede tener en el desarrollo del espacio público europeo. Dicha elección se fundamenta en primer lugar en la voluntad de contribuir al actual debate sobre su reglamentación. En segundo lugar, en el hecho de que la innovación que supone la inclusión de estos instrumentos en el Tratado merece un estudio sobre su capacidad para cumplir con las expectativas que las instituciones y la sociedad civil han depositado en ellos. Nos basaremos en una serie de datos empíricos obtenidos a través de entrevistas en profundidad con miembros de la sociedad civil organizada, documentos de las propias organizaciones y diferentes sitios web de consulta de la Comisión Europea.

El enfoque de este documento parte de una división del espacio público europeo en tres sectores diferentes en función de su importancia política y del tipo de actores predominantes (Eriksen 2007). Consideramos, en primer lugar, la hipótesis de que la participación de las organizaciones de la sociedad civil puede contribuir al desarrollo de un espacio público europeo mediante la extensión de los debates sobre las políticas comunitarias desde los foros especializados hacia el público general, en una especie de “funcionalismo democrático” (Trenz y Eder 2004). Esta hipótesis es plausible debido a la competencia que puede desatarse entre las organizaciones dispuestas a usar los instrumentos participativos como medio de influencia y aquellas que sigan utilizando medios de acción colectiva ya existentes a nivel comunitario, como, por ejemplo, el *lobbying*, que se caracterizan por el distanciamiento con los ciudadanos.

Sin embargo, las secciones fundamentales del estudio muestran la existencia de tres obstáculos importantes. En primer lugar, la comparación de los instrumentos participativos existentes a nivel nacional y europeo (Cuesta López 2008) revela la dificultad intrínseca de la participación a escala europea. En segundo lugar, el análisis del modelo participativo del Tratado de Lisboa señala la existencia de una cierta contradicción en sus expectativas, en la medida en la que no se resuelve la dicotomía entre la participación como contribución a la vida política o como contribución a los resultados de las políticas públicas (Scharpf 1999). Por último, el análisis de los discursos de las organizaciones de la sociedad civil mejor establecidas en Bruselas sobre la democracia participativa señala que sus estrategias para influenciar el proceso de toma de decisiones en la UE no muestran una predilección

por los mecanismos más participativos. Todo ello puede limitar, o incluso hacer contraproducente el potencial de estos instrumentos para legitimar la UE.

A la luz de este análisis, nuestras recomendaciones apuntan en dos direcciones. En primer lugar, señalamos la necesidad de que las instituciones impulsen una mayor participación de organizaciones y ciudadanos que hasta ahora han estado excluidos o autoexcluidos de los debates. Esto puede tener una consecuencia inesperada, aunque positiva, para la legitimidad de la UE: si las organizaciones que hasta ahora se han mantenido alejadas de las políticas comunitarias como forma de protesta empezasen a participar, esto podría canalizar esa forma de protesta exterior al sistema político comunitario como una entrada al mismo y podría, por lo tanto, contribuir a legitimar la UE (Della Porta 2007). Las nuevas tecnologías de la información y de la participación pueden ser cruciales en este sentido. En segundo lugar, junto con Kohler-Koch (2010), consideramos necesario reintroducir de manera novedosa el principio de representación en el debate sobre la forma en que la sociedad civil contribuye a la democracia a nivel europeo. Si bien esto no significa que las organizaciones tengan que ejercer la función representativa de la misma manera que los representantes políticos, se podría considerar el uso de las estrategias de acción colectiva más propicias para el desarrollo del espacio público, tales como la consulta interna de sus propios miembros durante el diálogo con las instituciones y el uso de la iniciativa ciudadana, como uno de los criterios para la evaluación de representatividad de las organizaciones de la sociedad civil. En la conclusión realizaremos una serie de propuestas concretas para el desarrollo reglamentario de los nuevos instrumentos participativos.

# Déficit democrático y modelos complementarios de democracia

## 1.1 Historia de la integración europea y déficit democrático

En los años noventa, justo después del aumento de competencias de la UE y de la determinación clara de la naturaleza política de la integración europea producida por el Tratado de Maastricht, es cuando a este sistema político se le cuelga la etiqueta del déficit democrático. Desde entonces, una serie de reformas ha tratado de incrementar la legitimidad democrática de las instituciones de la UE. Se pueden recordar por mencionar sólo las más importantes: la institución de la ciudadanía europea; la creación de una carta de derechos fundamentales que debe regir la aplicación del derecho comunitario; la creación del defensor del pueblo europeo; el aumento de la transparencia en la toma de decisiones y el derecho de petición y de iniciativa ciudadana. Sin embargo, la reforma más significativa es el refuerzo constante de las competencias del Parlamento Europeo.

No obstante, dichas reformas no han tenido el éxito esperado. La demostración más clara es que cada aumento en las atribuciones del Parlamento Europeo se ha visto acompañado por una disminución de la participación en las elecciones europeas.

La idea de que la UE sufre un déficit democrático es una consecuencia de la diferencia entre el funcionamiento de la democracia representativa en los Estados miembros, que se fundamenta en el principio de representación y la atribución y el ejercicio de derechos individuales, y la arquitectura institucional de la UE, en la que la participación del ciudadano está en equilibrio con la representación de los Estados miembros.

En primer lugar, la UE no responde al modelo de división de poderes y el papel de sus instituciones no se corresponde con el desempeñado por las de un sistema político nacional. La arquitectura institucional de la UE responde a lo que se conoce como el “método comunitario” en el que la Comisión no es un verdadero gobierno, puesto que comparte funciones ejecutivas con el Consejo de la UE, que a su vez es colegislador junto con el Parlamento, ninguno de los cuales dispone de iniciativa legislativa. Este sistema de toma

de decisiones no es necesariamente más complejo que el de los Estados miembros. La irrelevancia de los partidos políticos a escala comunitaria contribuye a la imposibilidad de simplificar el funcionamiento del sistema político de cara a los ciudadanos, debido a la imposibilidad de identificar gobierno u oposición. Todo ello dificulta la participación activa de los ciudadanos.

En segundo lugar, la UE no es un Estado. No funciona mediante el principio mayoritario de toma de decisiones, sino mediante mayorías hipercualificadas y, en la práctica, mediante la unanimidad obtenida por consenso. La característica fundamental es la conciliación y el equilibrio entre distintos intereses, de tal forma que ninguno domina constantemente la política comunitaria (Greenwood 2007b). Esto produce un fuerte pluralismo. A ello se añade el sistema de gobernanza multinivel en la que se tienen que conciliar distintos niveles territoriales.

Y, en tercer lugar, no existe una verdadera identidad cívica europea que permita una reducción del pluralismo y un uso más frecuente del principio mayoritario (Scharpf 1999).

## **1.2 ¿Es apropiado el concepto de déficit democrático?**

Estas tres razones explican la dificultad, por no decir la imposibilidad, de imaginar un sistema de gobierno mayoritario a escala europea. ¿Significa esto que se debe abandonar cualquier veleidat democrática a escala europea? Esta cuestión ha sido objeto de un importante debate académico y político en los últimos años, pero en ambos planos se han filtrado una serie de malentendidos que dificultan la profundización del debate.

### **A) Las concepciones del déficit democrático no siempre se corresponden con una idea acerca de la Unión Europea**

Las instituciones europeas y los líderes nacionales vienen admitiendo desde hace una década que la construcción europea está demasiado alejada de los ciudadanos. Los reconocimientos más significativos son el Libro Blanco sobre la Gobernanza Europea (Comisión Europea 2001) y la declaración de Laeken mediante la que el Consejo Europeo convoca la Convención Europea (Consejo Europeo 2001). Este reconocimiento constituye una transformación cualitativa en toda regla, puesto que hasta la fecha los únicos actores interesados por asociar a los ciudadanos fueron los federalistas y el Parlamento Europeo (sobre este tema, es notable el proyecto de Tratado propuesto por el eurodiputado italiano Altiero Spinelli en 1984). En este sentido, uno de los objetivos esenciales de la Unión en estos últimos años ha sido el de democratizar la Unión y acercarla a los ciudadanos. Sin embargo, no es difícil identificar un uso interesado de la noción de déficit democrático en el ámbito político y jurídico-constitucional.

El reconocimiento de este problema tiene dos soluciones lógicas. La primera, propuesta por los euroescépticos, es la de reducir las competencias comunitarias: puesto que la UE está lejos de los ciudadanos y que es imposible democratizarla, conviene desmantelarla

o reducirla a su mínima expresión; es la posición, por ejemplo, de Jan Peter Bonde, líder de los euroescépticos daneses. La segunda posición, que es de algún modo la “posición oficial” de las instituciones, defiende que la democratización es posible, aunque requiere una serie de reformas importantes. Existe un tercer discurso, que considera que el déficit democrático impide que la UE adquiera más competencias, sin considerar, sin embargo, que deba emprenderse una “deconstrucción” de la misma. Un buen ejemplo es la decisión del tribunal constitucional alemán respecto al Tratado de Lisboa, que considera que la ausencia de un *demos* europeo hace imposible una profundización de la integración europea. Consideramos que esta posición es muy difícil de mantener, en la medida en que la UE ha salido de la fase de consenso permisivo (Hooghe y Marks 2009). Por lo tanto, el debate no debe consistir en determinar el nivel de integración que es posible alcanzar debido a la falta de legitimidad, sino en cómo es posible legitimar políticamente la construcción existente.

### **B) ¿Déficit democrático o crisis de legitimidad?**

El debate entre Majone (2002) y Moravcsik (2006), por una parte, y Follesdal y Hix (2006), por otra, es un buen ejemplo de las posiciones en el mundo académico. Majone y Moravcsik consideran que no se puede hablar de un déficit democrático, puesto que las políticas europeas responden a la búsqueda de óptimos Pareto, limitándose a corregir deficiencias de mercado (Majone 2002), y que en todo caso no tiene trascendencia, puesto que el proceso de integración europea no deja de ser una forma avanzada de cooperación (Moravcsik 2006). Por el contrario, Follesdal y Hix (2006) afirman que existe un déficit democrático en la medida en que no puede hablarse de verdaderas elecciones europeas y debido a que la integración europea tiene una serie de consecuencias sobre la calidad de la democracia a nivel nacional.

Sin embargo, este debate ha quedado algo desfasado ante los cambios de la última década. A pesar de que siguen existiendo algunos problemas, el Parlamento Europeo ha adquirido un papel clave en la nominación, control y censura de la Comisión. Por lo tanto, una buena parte de las reformas institucionales que consideraban necesarias los defensores del argumento del déficit democrático ya se han llevado a cabo. Por otra parte, el distanciamiento entre la UE y los ciudadanos, expresado de manera bastante clara en el compromiso de evitar los referendos para obtener la ratificación del Tratado de Lisboa, viene a refutar con hechos la posición de Majone y Moravcsik. Aunque tuvieran razón y no hubiese necesidad real de democratizar la UE, el distanciamiento de los ciudadanos tiene efectos innegables.

Por lo tanto, nos parece necesario un nuevo enfoque. Puesto que, a pesar de que todas las instituciones europeas son directa o indirectamente responsables antes los electores, se extiende la sensación de que la integración europea sufre de una falta de apoyo popular, y el problema no reside tanto en la arquitectura institucional o en su funcionamiento, como en la percepción de las mismas. Es más adecuado hablar de distanciamiento entre las instituciones y los ciudadanos que de déficit democrático para entender la crisis de legitimidad por la que atraviesa la UE (Chopin 2008: 148-149; Chopin 2010).

Hooghe y Marks (2009) consideran que ha terminado la etapa del “consenso permisivo” en la que los ciudadanos aprobaban tácitamente la existencia de la UE, y que la UE podría encontrarse ante la expresión de una oposición de principio capaz de limitar su margen de actuación. La noción weberiana de legitimidad, como justificación del derecho a ejercer el poder, resulta útil en la medida en que consideramos que el problema consiste en la necesidad de justificación del *statu quo*, es decir, de la existencia y de la profundización de la integración europea. Se trata, por lo tanto, de un problema sociológico y político (la distancia entre los que disponen del poder y el conjunto de los ciudadanos) más que de una cuestión institucional o constitucional. Creemos, pues, que no son suficientes las respuestas institucionales, sino que es necesaria una solución que dote de sentido político a la UE (Chopin 2010).

### **C) El fin del consenso permisivo: la necesidad de un espacio público europeo**

Antes de abordar el tipo de estrategias que podrían incrementar la legitimidad de la UE, conviene señalar que esta transformación no es fruto únicamente de la evolución de la propia UE, sino que debe entenderse sobre todo en el contexto del impacto de la globalización sobre la concepción de la democracia, también en el ámbito nacional.

Del artículo de Hooghe y Marks (2009) se desprende que la crisis de legitimidad no es fruto de la complejidad de la UE y, por tanto, de su incompreensión por los ciudadanos, tal y como postula la política de comunicación de la UE (Comisión Europea 2005), sino de la percepción de que las opciones electorales se vuelven irrelevantes en el contexto de la globalización y la integración europea. De algún modo, la indiferencia de los ciudadanos sería el resultado de la no diferenciación de la oferta política.

La pérdida de capacidad de actuación autónoma de los Estados obliga a reconceptualizar la democracia. El nivel europeo puede ser el más adecuado para la toma de decisiones, a condición de que existan mecanismos claros para la formación de la voluntad política a ese nivel. Creemos que el paradigma que puede ofrecer respuestas más adecuadas a este problema central de la sociología política sobre la relación entre gobernantes y gobernados es el de un espacio público europeo que sirva como lugar de debate y de formación de la voluntad política a nivel comunitario.

Aunque se suele considerar que la existencia de veintisiete identidades nacionales, multitud de lenguas oficiales y la fragmentación del paisaje mediático hacen imposible el nacimiento de un espacio público europeo, no concebimos éste únicamente como una esfera de comunicación, sino más bien como una infraestructura para la politización de la UE. Por esta razón, nuestro enfoque consiste en analizar de qué manera la competición entre distintos actores no gubernamentales, como los grupos de interés y de expertos y las organizaciones de la sociedad civil que predominan en los espacios públicos existentes a nivel europeo, puede fomentar el interés de los ciudadanos y la politización de la UE. En este sentido, en la sección siguiente presentamos detalladamente las formas y oportunidades de participación de estos actores en el sistema político europeo.

## ¿Existe un modelo participativo europeo?

Además del refuerzo de la democracia representativa que se ha mencionado en la primera sección, las instituciones europeas han promovido formas complementarias de democracia en su estrategia para reforzar su legitimidad (del Río Villar 2004). El mejor ejemplo es la promoción en la última década de un modelo de “gobernanza” (Marks *et al.* 1996), que consiste fundamentalmente en la mejora de la comunicación y las relaciones entre los distintos niveles administrativos (local, regional, nacional y europeo), en el incremento de la calidad de la administración, en particular mediante el aumento de la transparencia, y en la asociación de actores no gubernamentales al proceso político. Este paradigma considera que la gobernabilidad y, por lo tanto, también la legitimidad, es el resultado del establecimiento de relaciones con la participación de todos los actores involucrados en el proceso político. La gobernanza se caracteriza, pues, por el intercambio entre actores gubernamentales y no gubernamentales.

El desarrollo de principios participativos forma parte de una tendencia hacia la legitimación de la integración europea más por la participación que por los resultados (Scharpf 1999). Sin embargo, conviene descartar de entrada toda relación causal directa entre el debate sobre la gobernanza europea y la institucionalización del principio participativo en el Tratado, puesto que dicho reconocimiento es ante todo el resultado de la actividad de las organizaciones de la sociedad civil para promover su papel en la construcción europea (del Río Villar 2004; Will 2005; Lombardo 2007; Bouza García 2010).

El concepto sociedad civil está, por lo tanto, entre los más empleados en los últimos años, en los ámbitos académicos y políticos, cuando se trata de la gobernanza de la UE. Sin embargo, resulta necesario examinar de manera crítica el enfoque de la Comisión y la pertinencia empírica del concepto para la legitimidad de la Unión Europea. Una vez hecho esto, analizaremos los mecanismos participativos que se han desarrollado en los últimos años.

## 2.1 ¿Sociedad civil o “lobbycracia”?

Aunque el concepto de sociedad civil ha estado presente en la historia del pensamiento político durante siglos, su uso y sus límites no suscitan el consenso. Smismans (2004:48) señala que el concepto ha tenido significados completamente opuestos, desde Aristóteles, que considera sociedad civil a la comunidad en la que vive el ser humano, ser político por naturaleza, hasta concepciones de la sociedad civil como esfera no estatal o incluso antiestatal de la vida pública, inspiradas por el pensamiento hegeliano. Por extensión, no es raro encontrar referencias a la sociedad civil como el conjunto de los ciudadanos. Sin pretender introducir una nueva definición y, por lo tanto, más complejidad, nuestro enfoque resalta la importancia de las dimensiones organizativa y pública de la acción de estas organizaciones a la hora de promover causas o intereses. De este modo, la legitimidad de la sociedad civil se deriva de su capacidad de articular y representar las preocupaciones y los intereses que los ciudadanos expresan en el espacio público.

En segundo lugar, está en cuestión la pertenencia a la sociedad civil de los grupos de interés económico. Éste es uno de los aspectos importantes a tener en cuenta, pues influye en el papel que estos grupos pueden reivindicar en la elaboración de las políticas europeas. Por lo tanto, las instituciones y los grupos de interés en Bruselas tienen concepciones muy distintas. En un informe encargado por el Grupo de Contacto de la Sociedad Civil (CSCG), la plataforma que agrupa a las principales ONG representadas en Bruselas, se defiende una concepción de la sociedad civil como un tercer sector que desempeña actividades económicas y sociales sin ánimo de lucro en la intersección entre el Estado, el mercado y los ciudadanos (Fazi y Smith 2006:15-16). En consecuencia, dicha concepción excluye a los “actores que buscan optimizar sus beneficios” de la definición de sociedad civil (Fazi y Smith 2006:16).

Sin embargo, la Comisión Europea incluye a los grupos de interés económico en su definición: “las ‘organizaciones de la sociedad civil’ [...] son las principales estructuras de la sociedad aparte del gobierno y la administración pública, incluyendo a los actores económicos que generalmente no son considerados como parte del ‘tercer sector’ u ONG.” (Comisión Europea 2002: 6, traducción propia). Además, no sólo tiene una concepción muy amplia de la sociedad civil, sino que se niega a ceñirse a una definición: “Cabe señalar que, en su política de consulta de la Comisión no diferencia entre las organizaciones de la sociedad civil y otras formas de grupos de interés. La Comisión consulta a las **‘partes interesadas’**, lo cual comprende a aquellos que deseen a participar en las consultas realizadas por la Comisión.”<sup>2</sup>

Por otra parte, es necesario evaluar en qué medida las organizaciones representadas en Bruselas cumplen con los criterios de estas concepciones ideales de la sociedad civil, sobre todo respecto a la contribución a la legitimidad de la UE. Algunos autores son críticos con las organizaciones que actúan a nivel europeo, pues señalan que en Bruselas es práctica-

2 En negrita en el original en la página web “La Comisión Europea y la Sociedad Civil”, sección “Definición de la sociedad civil” [http://ec.europa.eu/civil\\_society/apgen\\_en.htm](http://ec.europa.eu/civil_society/apgen_en.htm), visitado por última vez el 20 de julio de 2010, traducción propia.

mente imposible encontrar asociaciones con fuerte participación de sus miembros que puedan cumplir la función democratizadora que Tocqueville atribuye a la sociedad civil y que es más frecuente que las ONG actúen como grupos de interés o como “una ‘lobby-cracia’ que actúa como ‘mercader de influencia’” (Maloney y Van Deth 2008: 6-7). La incapacidad e incluso desinterés de estas ONG por movilizar a sus miembros a nivel europeo (Sudbery 2003: 87-93) es una razón más para el escepticismo. Por lo tanto, es necesario investigar en qué medida los actores de la sociedad civil pueden contribuir a legitimar la integración europea (Smismans 2004, Greenwood 2007a y Freise 2008, entre otros).

## 2.2 ¿Cuáles son las condiciones para que la participación de la sociedad civil contribuya a la legitimidad de la Unión Europea?

El Libro Blanco sobre la Gobernanza Europea (Comisión Europea 2001) constituye un punto de inflexión en la manera en la que la Comisión concibe los objetivos de sus relaciones con la sociedad civil. Según Kohler-Koch (2007:257), hasta la publicación del Libro Blanco, la Comisión consideraba útiles las relaciones con grupos de interés para mejorar el proceso legislativo y, por lo tanto, legitimar la UE, no a través de la participación, sino mediante lo que Scharpf (1999) llama la legitimidad de salida (*output legitimacy*). Por el contrario, desde la publicación del Libro Blanco, la Comisión espera que sus relaciones con organizaciones de la sociedad civil tengan efectos positivos en términos de legitimidad de entrada (*input legitimacy* en los términos de Scharpf 1999). La transformación de los grupos de interés en “organizaciones de la sociedad civil” (Comisión Europea 2002, 2005) constituye una evolución notable en el discurso de la Comisión después del Libro Blanco (Armstrong 2002, Michel 2007, Kohler-Koch 2007, Saurugger 2010).

Greenwood (Greenwood 2007a:343-345) señala que el Libro Blanco es un hito en la estrategia de la Comisión para institucionalizar sus relaciones con la sociedad civil y favorecer un régimen neopluralista. Podemos considerar que hay un verdadero diálogo con la sociedad civil si el mismo está estructurado por normas que promuevan la transparencia, la equidad y el equilibrio en el acceso a las instituciones, que de algún modo contribuyan a nivelar las disparidades de recursos e influencia entre diferentes grupos (Greenwood 2007a: 352). En este sentido, tanto las iniciativas que han tratado de promover el “diálogo civil” entre la Comisión y la sociedad civil (Alhadeff y Wilson 2002; Fazi y Smith 2006), como el establecimiento de principios mínimos para la consulta y el diálogo (Comisión Europea 2002) y la iniciativa sobre la transparencia (Comisión Europea 2007), son ejemplos del desarrollo de relaciones estructuradas entre la Comisión y los grupos de la sociedad civil.

Este conjunto de dispositivos se corresponde con las dimensiones de articulación y defensa de intereses y causas en el espacio público que hemos enfatizado como características de la sociedad civil, puesto que crea un marco para la defensa de intereses en público y la igualdad de oportunidades de acceso al marco institucional. Sin embargo, cabe preguntarse si estas relaciones estructuradas pueden servir para fomentar debates públicos que contribuyan a la democratización de la UE y a la participación del público en general

(Comisión Europea 2002 y 2005, Fazi y Smith 2006, Kohler-Koch 2007). Este será el objeto de las siguientes secciones. Sin embargo, nuestra revisión del modelo participativo de la Unión Europea (del Río Villar 2004) no puede terminar sin analizar los progresos y límites del Tratado de Lisboa en la consolidación de un modelo democrático, así como algunas propuestas de democracia participativa que no han sido adoptadas.

### 2.3 El Tratado de Lisboa: un modelo participativo ambiguo

El artículo 11 de la versión consolidada del Tratado de la Unión Europea, que versa sobre la democracia participativa, consagra dos principios diferentes.: Las secciones 1, 2 y 3 consagran el “diálogo civil”, consistente en la organización por parte de la Comisión de consultas estructuradas con la sociedad civil que, de algún modo, constituyen una forma de participación indirecta de los ciudadanos a través de las organizaciones de las que forman parte. El segundo principio de este artículo reconoce el derecho de un millón de ciudadanos de la Unión Europea a pedir a la Comisión que realice una propuesta legislativa.

Que el Tratado reconozca tanto el diálogo civil como una forma de participación directa como la iniciativa ciudadana no es una contradicción *per se*, pero nos lleva a preguntarnos si la UE tiene un discurso claro sobre el objetivo de los modelos complementarios de democracia.

En lo relativo al diálogo civil, el Tratado parece oponer o al menos distinguir asociaciones representativas y sociedad civil. Aunque esto se debe probablemente a una confusión terminológica en relación con el uso de la noción de sociedad civil en francés<sup>3</sup>, de alguna manera introduce confusión en el modelo, en la medida en la que permite a la Comisión establecer mecanismos de diálogo diferenciados con distintos tipos de organizaciones.

En segundo lugar, la cuestión sobre la coherencia en el uso de este instrumento surge al constatar que las instituciones y, sobre todo, la Comisión han intentado utilizarlo en distintos momentos para perseguir objetivos muy diferentes. En este sentido, el Libro Blanco sobre la Gobernanza (Comisión Europea 2001) responde a una lógica política, al establecer que el modelo de democracia a escala europea es distinto de los modelos nacionales y que puede ser legítimo tratar de complementar la democracia representativa con mecanismos participativos, así como con una mejor administración y con el principio de subsidiariedad. Como aplicación inmediata de esta estrategia, la Comisión propone una serie de normas para la consulta de las organizaciones de la sociedad civil (Comisión Europea 2002), que definen algunos principios para la selección de las organizaciones consultadas y para la promoción de la transparencia.

---

3 Entrevista con el eurodiputado francés y miembro de la Convención Alain Lamassoure, París, 19 de marzo de 2009.

Sin embargo, estas normas se enmarcan en el programa Legislar mejor (Comisión Europea 2002, por ejemplo), que concibe las consultas no como una forma de promover la legitimidad de entrada a través de la participación, sino como la manera de contribuir a la calidad del proceso legislativo y, por lo tanto, orientada a los resultados. La Comisión no sólo considera que ambos objetivos no son incompatibles, sino que añade una tercera expectativa, al considerar que la participación de la sociedad civil es también una oportunidad para ampliar los debates sobre las políticas europeas: “[...] las organizaciones de la sociedad civil desempeñan un papel importante como facilitadoras de un diálogo amplio sobre las políticas” (Comisión Europea 2002:5). La reflexión de la Comisión Europea frente a los referendos negativos de 2005 también establece una relación entre diálogo civil y desarrollo de un espacio público (Comisión Europea 2005) al igual que el informe Grabowska del Parlamento Europeo (Parlamento Europeo 2008).

La diversidad en las interpretaciones sobre los objetivos de la democracia participativa es el resultado de dos movimientos que influyeron de manera separada para incluir el principio en la agenda comunitaria. La “paternidad” de la iniciativa ciudadana se ha atribuido y ha sido reclamada por un *think-tank* europeo, el Instituto por el Referéndum y la Iniciativa (del Río Villar 2004; IRI 2004), que, junto con la ONG alemana Más Democracia, organizaron una campaña por el referéndum europeo que tuvo un papel importante para convencer a los miembros de la Convención Europea para incluir este derecho en el texto de la Constitución Europea.

Sin embargo, estas dos organizaciones no participaron en las consultas relativas al diálogo civil que tuvieron lugar entre 1996 y 2002, y que contribuyeron fundamentalmente a establecer la agenda de la Convención sobre la democracia participativa (del Río Villar 2008: 338-445; Bouza García 2010). Aunque veintiuna organizaciones participaron activamente en la definición de la agenda de la Convención sobre la sociedad civil, sólo dos de entre ellas propusieron principios de democracia directa (Bouza García 2010). El resto de organizaciones se dividía entre aquellas cuyo objetivo principal consistía en promover y las que, en número menor, pretendían impedir la institucionalización de un sistema de consulta de las organizaciones de la sociedad civil por parte de las instituciones europeas. La posición de estas organizaciones acerca de la iniciativa ciudadana podría resumirse en el siguiente extracto de una entrevista con un miembro de la Plataforma Social Europea, una de las organizaciones más influyentes en este grupo: “[...] nosotros no solicitamos la iniciativa ciudadana. Fue un proceso muy abierto, y esto vino de otra gente [...] No era nuestra idea, pero nos alegramos de que resultase aceptada [...]”<sup>4</sup>.

Por último, merece la pena señalar que durante la Convención se debatieron otras dimensiones de la democracia participativa. Señalaremos dos de ellas, tanto por su aspecto sustantivo, como por lo ilustrativo que resulta el hecho de que no fuesen aceptadas. La primera es la idea de un referéndum paneuropeo. Tal como recuerda Susana del Río Villar (2004; 2008:415-441), esta idea fue defendida por varias organizaciones y miembros de la Convención y alcanzó una especial proyección hacia el final de la misma. Fundamentalmente, la proposición consistía en incluir en el Tratado el principio de

---

4 Entrevista con un miembro de la Plataforma Social Europea, Bruselas, 5 de febrero de 2009

que las reformas de alcance de los Tratados deberían ser sometidas a ratificación popular mediante un referéndum paneuropeo. La segunda propuesta consistía en otorgar a los ciudadanos, o al menos a sus organizaciones, el derecho de acudir directamente al Tribunal de Justicia de las comunidades europeas, lo que constituye hasta ahora una prerrogativa de las instituciones y los Estados miembros. El fracaso de estas propuestas no se debe tanto a su falta de apoyo en la propia Convención, sino al hecho de que desafiaban de forma demasiado frontal dos principios fundamentales (el papel de los Estados como “señores del Tratado” y la singularidad del Tribunal de Justicia) sin haber constituido una coalición lo bastante amplia y a lo largo de un tiempo suficiente como para ponerlos en cuestión. En este sentido, los dos principios del Tratado en vigor que analizamos en la sección siguiente se apoyaban en dos formas de acción colectiva bien establecidas: la consulta de las organizaciones por parte de la Comisión y las campañas de recogida de firmas a nivel europeo (Fischer y Lichtblau 2008:338-339).

## **Entre participación directa e indirecta de los ciudadanos: el papel de las organizaciones de la sociedad civil en la puesta en práctica del Tratado**

El artículo 11 relativo a la democracia participativa ha sido uno de los argumentos usados con más frecuencia a la hora de defender que el Tratado de Lisboa servía para poner en contacto a los ciudadanos con la Unión Europea. Sin embargo, con el Tratado en vigor, la validez de estos argumentos depende esencialmente del uso que se dé a este principio en la práctica. En este sentido, las organizaciones de la sociedad civil serán actores clave para la expresión de causas y movimientos europeos a través de estas disposiciones. De este modo, su papel ya queda reconocido en los párrafos 2 y 3 de este artículo. Además, la complejidad de organizar una recogida de firmas a nivel paneuropeo convierte a estas organizaciones en actores casi imprescindibles para el éxito de las campañas. De hecho, tal y como señalan Fischer y Lichtblau, un número muy elevado de las campañas emprendidas antes de la entrada en vigor del Tratado han sido orquestadas por ONG europeas, antes que por líderes o partidos políticos y muy por encima de actores individuales, sean ciudadanos o actores económicos (Fischer y Lichtblau 2008: 338-339).

### **3.1 La participación indirecta mediante el diálogo civil**

La consolidación de un diálogo estructurado entre las organizaciones de la sociedad civil y las instituciones europeas responde a una lógica de intercambio de recursos entre ellas, mediante la cual las primeras obtienen acceso al proceso de definición de la agenda y la Comisión obtiene un apoyo técnico y político de parte de estas organizaciones. Sin embargo, a lo largo del tiempo, y sobre todo a partir de la aprobación del Libro Blanco sobre la gobernanza (Comisión Europea 2001), ambas partes han ido presentando

do estos intercambios como relaciones legítimas que contribuyen a una transformación del modelo democrático de la Unión Europea (Smismans 2004).

Se puede observar que entre 1997 y 2003 el debate sobre cómo mejorar las relaciones entre la Comisión y la sociedad civil organizada da lugar a una serie de discursos acerca de cómo complementar la democracia representativa con aspectos de otros modelos democráticos (Armstrong 2002; del Río Villar 2004). Dicho discurso tiende a transformar el diálogo civil en una forma de participación de los ciudadanos en el proceso de formulación de políticas de la UE, anunciando que, puesto que las organizaciones de la sociedad civil son una manifestación de la voluntad de sus miembros de defender una causa o interés, el hecho de consultarlas es una oportunidad para que los ciudadanos participen en la formulación de las políticas europeas. A través de este discurso, la Comisión adopta un enfoque neopluralista (Greenwood 2007a:349) que le permite reivindicar legitimidad a sus propuestas, puesto que éstas han sido sometidas a un debate público con organizaciones creadas libremente por los ciudadanos, en el que todas las propuestas disponibles en el “mercado de las ideas” han sido escuchadas.

Si bien la legitimidad de las organizaciones de la sociedad civil para tratar de influenciar la formulación de las políticas públicas es una característica de un sistema democrático pluralista, este discurso es criticable en la medida en que la participación de la sociedad civil en la formulación de políticas no constituye una forma de participación directa de los ciudadanos. En el proceso de consulta entre las instituciones europeas y las organizaciones, los miembros de éstas no participan directamente, sino que son representados por la organización.

Considerar que el diálogo civil no equivale a una relación directa con los ciudadanos es importante, no sólo para poder analizar la relación entre democracia representativa, directa y participativa en el modelo democrático de la Unión Europea, sino que también tiene efectos prácticos a la hora de evaluar la contribución de las organizaciones de la sociedad civil a la construcción de movimientos paneuropeos. El diálogo civil tiene un potencial democratizador mediante la propagación de debates, en la medida en que las organizaciones consulten eficazmente a sus miembros y que sus posiciones se formen mediante el debate interno, lo cual sirve para extender el alcance de los debates sobre la Unión Europea (Bouza García 2009).

Sin embargo, el reconocimiento del diálogo civil no se acompaña por la creación de ningún tipo de incentivo para mejorar la comunicación y la participación interna en el seno de las organizaciones de la sociedad civil europea. El preámbulo de la propuesta de reglamento sobre la iniciativa ciudadana (Comisión Europea 2010) también hace pensar que la Comisión no tiene intención de legislar sobre el diálogo civil más allá de la práctica ya existente. La mayor innovación del Tratado en el ámbito del diálogo civil podría ser la mención de la idea de representatividad de las organizaciones. Discutiremos este concepto detalladamente al analizar los problemas del modelo democrático de la UE y en nuestras propuestas.

### 3.2 Iniciativa ciudadana: ¿hacia un modelo europeo de democracia más ligado al espacio público?

Desde un punto de vista teórico, la iniciativa ciudadana no encaja bien con las teorías deliberativas, puesto que la recogida de firmas no se fundamenta necesariamente en el uso de la argumentación y la razón pública transformadora de los puntos de vista de los contendientes. En este sentido, constituye más bien una forma de participación política y de agregación de intereses. Sin embargo, esta herramienta puede contribuir de manera significativa a extender la deliberación sobre los asuntos europeos más allá de los círculos especializados o de formas de consulta que resultan demasiado vagas en términos de formación de la voluntad política a los que la literatura ha tendido a reducir la deliberación en la Unión Europea (véanse Joerges 2002 y Boucher 2007 como ejemplo de cada tendencia).

De hecho, la iniciativa ciudadana europea se sitúa directamente en una lógica de acción en el espacio público, puesto que, para recoger un número suficiente de firmas, será necesario construir y comunicar eficazmente un movimiento o causa atractivos para los ciudadanos. Por lo tanto, podríamos caracterizar la iniciativa ciudadana como un dispositivo propio de un modelo de democracia fuerte en el sentido que lo entienden Giorgi y Crowley, es decir, como una forma de democracia firmemente enraizada en el espacio público.

La iniciativa ciudadana podría, pues, potenciar el desarrollo de movimientos paneuropeos desde la base, a pesar de la resistencia de actores arraigados como los partidos políticos o los medios de comunicación, que Schmitter (2009) identifica como dos de los obstáculos a la europeización de los sistemas políticos nacionales. En este sentido, se podrían desencadenar procesos de “democratización reflexiva” de manera funcionalista tal y como defienden Eder y Trenz (2004, 2007), en los cuales la democratización de un área desencadenaría una serie de demandas de mayor democratización en otras.

Desde un punto de vista jurídico, la iniciativa ciudadana europea constituye, sin duda, un derecho poco consecuente para el ciudadano, en la medida en la que su consideración queda a la discreción política de la Comisión. Sin embargo, desde un enfoque institucionalista, mediante la inclusión de este principio en el Tratado, la Unión Europea está reconociendo que la capacidad de diseñar y realizar campañas de movilización de las opiniones públicas de forma paneuropea debería ser una forma de acción colectiva más valiosa de lo que es hasta ahora, lo cual puede hacer su uso atractivo para algunos actores colectivos. Por lo tanto, a pesar de su poca entidad jurídica, el principio puede tener una verdadera relevancia política, en la medida en la que puede contribuir a transformar las formas de acción colectiva en la Unión Europea. Varios estudios señalan que la sociedad civil organizada a nivel europeo tiende a preferir la influencia directa antes que la organización de campañas de presión externa mediante la movilización de sus bases (Sudbery 2003; Mahoney 2007). Por esta razón, este principio puede transformar las formas de reconocimiento de legitimidad y autoridad dentro del campo de la participación de la sociedad civil.

En segundo lugar, la iniciativa ciudadana europea puede contribuir a potenciar la comunicación política por parte de las organizaciones de la sociedad civil. Al reordenar la legitimidad de diferentes formas de acción colectiva en el campo de la toma de decisiones, la iniciativa ciudadana europea podría dar rienda suelta a una tensión competitiva y contribuir a reestructurar las relaciones entre distintos actores de la sociedad civil y entre éstos y las instituciones. Si la Comisión estuviera dispuesta a dar seguimiento a las iniciativas que se presenten, las organizaciones capaces de utilizar la nueva herramienta se encontrarían en una situación privilegiada respecto a grupos apegados a otras formas de acción colectiva. De este modo, se puede formular la hipótesis de que el uso de la iniciativa ciudadana otorga un diferencial de eficiencia a los grupos más activos en la comunicación con los ciudadanos.

En tercer lugar, en este esquema, la comunicación y la deliberación son una de las dimensiones de una forma de articulación de intereses y de participación política real. En este sentido, constituye una diferencia importante con algunos de los métodos propuestos por algunos autores (Boucher 2007; ECAS 2010) para la realización de una democracia más deliberativa en Europa, como, por ejemplo, los paneles ciudadanos o los sondeos deliberativos. La dinámica competitiva anteriormente descrita contribuiría a dotar a la deliberación de los públicos generales de la UE de una mayor relevancia política de la que tiene hoy, puesto que aunque las organizaciones de la sociedad civil participan en foros que comparten aspectos de un modelo deliberativo (Bouza García 2009), la dinámica de estos espacios provoca que no sea particularmente útil tratar de asociar al público en general (Mahoney 2007; Bouza García 2010). La competencia entre organizaciones para obtener la atención de las instituciones mediante diferentes registros de acción colectiva puede contribuir a politizar los debates sobre la UE. Dicha politización aparece como una condición necesaria para la aparición de un espacio público democrático para diferentes autores (por ejemplo Giorgi y Crowley o Hooghe y Marks 2009). En este mismo sentido, también permite una descentralización de la influencia, al permitir a ciudadanos y a grupos poco poderosos o excluidos del proceso político construir y promover de forma autónoma y directa causas mal representadas mediante los cauces representativos existentes.

Por lo tanto, a pesar de que no corresponda exactamente con las exigencias de los modelos deliberativos y de su escasa entidad legal, la iniciativa ciudadana europea puede ser un avance significativo en el desarrollo de un espacio público europeo.

## Dificultades institucionales de la iniciativa ciudadana

En la sección precedente hemos demostrado que las disposiciones del Tratado de Lisboa sobre la democracia participativa pueden contribuir al desarrollo de un espacio público europeo a través de un mecanismo funcionalista de puesta en relación del espacio público de los especialistas de la construcción europea con los espacios públicos generales. Sin embargo, dos son los principales obstáculos que podrían impedir dicha contribución. Examinaremos, en primer lugar, las dificultades ligadas al diseño institucional del modelo complementario de democracia participativa, para examinar en la siguiente sección algunas dificultades derivadas de la realidad política y social de las organizaciones de la sociedad civil que actúan a nivel europeo.

El principal desafío para la efectividad de la iniciativa ciudadana radica en que ésta no es más que una invitación a la Comisión para que inicie un proceso legislativo. Se podría decir que dicho principio hace poco más que confirmar la libertad de expresión, puesto que tal y como muestran Fischer y Lichtblau (2008) nada impedía organizar este tipo de movimientos hasta la fecha. La iniciativa ciudadana europea carece, pues, de la contundencia de los instrumentos similares que existen a nivel nacional, cuya máxima expresión podría ser el referéndum de iniciativa popular, que permite a los ciudadanos forzar la convocatoria de un referéndum, tal y como existe en Italia y en Suiza (Cuesta López 2008). Si bien esta crítica se debe contextualizar, debido al monopolio de la iniciativa legislativa por parte de la Comisión Europea que es característico del “método comunitario” y, sobre todo, porque constituye un reconocimiento oficial de la utilidad democrática de una forma de acción colectiva, no deja de ser cierto que esta falta de contundencia jurídica puede contribuir a deslegitimar la iniciativa.

En este sentido, merece la pena considerar qué papel debe adoptar la Comisión si se quiere que la iniciativa sirva para politizar el debate europeo. Nos parece que la única posibilidad, a pesar de sus defectos, sería que la Comisión presente todas las iniciativas que reciba aunque éstas no se correspondan con su agenda política siempre y cuando no sean contrarias a los valores de la Unión, a los objetivos del Tratado y que entren

dentro del marco de sus competencias. Estas limitaciones resultan impuestas por la propia redacción del artículo 11.4, que restringe el uso de la iniciativa ciudadana a las materias en las cuales el Tratado ofrece una base legal para actuar y sobre las cuales la Comisión tiene el monopolio de la iniciativa legislativa. Por otra parte, se entiende que las iniciativas contrarias a los valores de la Unión sufrirán desde el inicio de un “vicio de constitucionalidad”. Recuérdese, por otra parte, que el artículo 87 de la Constitución Española también restringe de manera notable el ámbito material de la iniciativa popular.

Nuestra propuesta supondría una transformación bastante importante en la práctica del modo de funcionamiento del sistema político europeo. Si se puede observar un importante refuerzo del Parlamento y su politización creciente, éste sigue careciendo de la posibilidad de iniciar el proceso legislativo. La razón de ser de esta disposición más que original es que para los “padres fundadores” la Comisión debía ser ante todo un órgano técnico aislado del proceso político y, por lo tanto, regido por la defensa del interés comunitario y ajeno a cualquier tipo de injerencia. De este modo, el monopolio para iniciar y detener el proceso legislativo constituye un mecanismo casi antipolítico que debía garantizar que la integración europea fuese un proceso de sentido único e irreversible hacia una mayor integración. Y si bien el sistema ha sido alterado por el Tratado de Lisboa, en la medida en el Parlamento puede invitar a la Comisión a adoptar una iniciativa (artículo 225 TFUE), el monopolio de la iniciativa legislativa por la Comisión es uno de los legados de los “padres fundadores” que menos se ha cuestionado. En este sentido, la configuración actual del derecho de iniciativa ciudadana en el Tratado no altera dicho monopolio. Por lo tanto, ¿en qué medida podría servir nuestra propuesta para politizar y democratizar la Unión, puesto que no se altera el peso jurídico de la iniciativa ciudadana?

Creemos que esta práctica podría servir para llevar el derecho de iniciativa ciudadana hasta sus máximas consecuencias y dotarlo de sentido dentro de las limitaciones impuestas por el propio Tratado. Tal y como hemos dicho, las campañas de recogida de firmas ya eran una realidad. Por lo tanto, la única novedad del artículo 11 consiste en que éstas pueden tener un impacto en el proceso legislativo que controla la Comisión. Por lo tanto, tal y como hemos dicho, la importancia de este artículo consistiría en reconocer que la capacidad de articular un movimiento paneuropeo, y por lo tanto contribuir a construir el espacio público, tendría que tener una “recompensa” para sus promotores. En este sentido, haciendo una excepción a su monopolio, la Comisión estaría dando un verdadero valor a este instrumento.

Además, esta práctica puede contribuir a una mayor politización. Hasta el momento, y con algunas excepciones concretas, el proceso legislativo se caracteriza por el consenso: la Comisión sólo presenta los proyectos que pueden recabar el apoyo de una mayoría entre los grandes grupos en el Parlamento y la casi unanimidad del Consejo. Si bien este sistema es eficaz, crea una fuerte apatía e indiferencia electoral. En este sentido, la presentación de iniciativas por parte de actores distintos puede contribuir a dinamizar los debates a través de la acentuación de los clivajes políticos. Este argumento también vale para las iniciativas antieuropeas, lo que parece preocupar a un buen número de actores

de la política comunitaria<sup>5</sup>. El mejor argumento de los euroescépticos es que la UE no escucha sus iniciativas y que, por lo tanto, es imposible transformarla. Este instrumento podría servir para normalizar e institucionalizar los fenómenos de oposición.

Cabe preguntarse si es realista suponer que la Comisión puede proponer iniciativas con las que no está de acuerdo. Pensamos que sí, en la medida en que el objetivo de este artículo del Tratado y de la propia política de comunicación de la Comisión es fomentar los debates paneuropeos. Se podría objetar que de este modo la Comisión pierde peso político en lugar de ganarlo, porque al limitarse a recibir y a transmitir las iniciativas válidas, estaría actuando casi como la secretaria o la mesa de un Parlamento. Sin embargo, pensamos que esta práctica podría de algún modo contribuir a introducir una visibilidad en la división de poderes en la Unión, al significar claramente que la Comisión no es el centro de toma de decisiones. Por otra parte, nada impide que la Comisión adopte al mismo tiempo un perfil ejecutivo indicando al legislador (Parlamento y Consejo) su posicionamiento político respecto a las iniciativas que no sean suyas. Finalmente, esta práctica evitaría dos efectos negativos que pueden ser graves sobre todo al principio; el primero sería la percepción de la iniciativa como un instrumento inútil, tal y como sucede muy frecuentemente en los sistemas políticos nacionales. En este sentido, Cuesta López (2008) y Mallaina García (2009) señalan que casi la totalidad de las iniciativas populares presentadas ante las Cortes han terminado en fracaso, siendo los sistemas autonómicos ligeramente más receptivos (Cuesta López 2008). Si esto sucediera con la iniciativa ciudadana europea, se daría la paradoja de que una disposición que tenía por objetivo fomentar la participación ciudadana habría contribuido a ahondar la distancia entre la UE y los ciudadanos. Por otra parte, si la Comisión se limita a transmitir las iniciativas, también puede contribuir a mejorar su imagen de institución poco democrática, significando claramente que es al Consejo y al Parlamento a quien los electores deben pedir cuentas.

Por otra parte, existe un auténtico riesgo de que la iniciativa contribuya a distanciar a la Unión de los ciudadanos, puesto que, si bien las limitaciones materiales son inevitables, pueden resultar muy difíciles de comprender para los ciudadanos. La UE sólo ejerce las competencias que le atribuyen los Estados miembros mediante el Tratado y siempre y cuando, en virtud del principio de subsidiariedad, la acción sea más efectiva a nivel comunitario que nacional. Por tanto, cualquier iniciativa legislativa tiene que tener una base jurídica en el Tratado. La cuestión de las relaciones entre las competencias de la Unión y las nacionales es de las más complejas, y el Tratado de Lisboa no introduce la simplificación que se discutió durante la Convención (Lamassoure 2004). Por lo tanto, es más que probable que haya un número de iniciativas ciudadanas que no puedan ser aceptadas por situarse fuera del ámbito competencial de la Comisión o por estar ya limitadas por el propio Tratado.

Un buen ejemplo es la cuestión de la ubicación del Parlamento Europeo. El hecho de que el Parlamento tenga su sede principal en Estrasburgo, pero que en la práctica sea la bruselense la preferida de los diputados y que, por lo tanto, esto obligue a continuos

---

5 Entre otros a varios diputados y al comisario Sefcovic, que admitieron que la Comisión tenía que decidir qué hacer frente a ellas durante una conferencia organizada por el grupo de los Socialistas y Demócratas (SyP) en el Parlamento europeo en abril de 2010.

y costosos desplazamientos empaña la imagen del Parlamento ante la opinión pública. De hecho, ya existe una campaña de recogida de firmas cuyo objetivo es establecer el Parlamento en Bruselas y detener estos viajes continuos (Fischer y Lichtblau 2008: 334-338). Dicha campaña podría convertirse rápidamente en una de las iniciativas que se presenten, aunque en virtud del artículo 11.4 TUE esta iniciativa no es aceptable puesto que es el propio Tratado el que prevé el emplazamiento del Parlamento en Estrasburgo y, por lo tanto, la Comisión no puede dar curso a una iniciativa en este sentido, lo cual no hará sino reforzar la imagen de que la UE no escucha las iniciativas de los ciudadanos.

Puesto que realizamos todas nuestras propuestas a “Tratado constante”, es decir, consideramos que el debate debe centrarse en la aplicación de estas medidas y no en su reforma, que no puede plantearse en el medio plazo, el margen de actuación sobre esta cuestión es limitado, aunque no inexistente. En este sentido, nuestra principal propuesta consiste en señalar que la Comisión debería realizar el examen de aceptabilidad de forma inmediata tras la notificación de que la iniciativa va a ser emprendida, pero antes de que se inicie la campaña. De este modo, evitaría gastos inútiles a los promotores y evitaría la insatisfacción de los ciudadanos que hubieran apoyado una campaña que no pudiese ser aceptada. Además, la Comisión debería ofrecer apoyo técnico y jurídico a los promotores de las iniciativas. Sin embargo, la propuesta de reglamento regulador de la Comisión sobre la iniciativa ciudadana no contempla ninguna de estas posibilidades (Comisión Europea 2010). En primer lugar, no contempla la posibilidad de realizar el control de admisibilidad hasta que la iniciativa haya recibido 300.000 firmas. Aunque el argumento de la Comisión es que no quiere coartar el debate público (Comisión Europea 2010:6), es más que probable que no se trate más que de una manera de evitar que cualquier particular u organización pueda obtener una decisión recurrible ante el Tribunal de Justicia mediante simple presentación de una propuesta ante la Comisión<sup>6</sup>. Nos parece que en este caso el mal que se quiere evitar es menos importante del que se puede provocar en realidad. Por otra parte, no sólo la propuesta de reglamento no contempla la posibilidad de facilitar ayuda jurídica, sino que obliga a los promotores de la propuesta a identificar la base jurídica sobre la que se quiere actuar (Comisión Europea 2010:20, anexo II), si bien esta postura es menos restrictiva que las disposiciones de los ordenamientos nacionales que obligan a los promotores a presentar un proyecto legislativo completamente redactado, aunque el reglamento autoriza a los promotores a hacerlo si lo desean.

Finalmente, para reforzar el papel de los ciudadanos y de sus organizaciones como verdaderos promotores de una iniciativa es necesario dotar al comité organizador de la propuesta de un reconocimiento (Cuesta López 2008). En este sentido, la propuesta de reglamento de la Comisión es bastante decepcionante, en la medida en que los promotores tienen una serie de obligaciones y responsabilidades, hasta penales, pero ningún reconocimiento. En lo relativo a la participación de la sociedad civil, quizá el aspecto más positivo sea el artículo 3.1 de esta propuesta, que permite que el promotor sea una persona jurídica o asociación, y no sólo un ciudadano de forma individual.

Es necesario admitir que el marco institucional no permite el reconocimiento más fuerte que se da en algunos ordenamientos como el de Suiza o el de algunos Estados federados

---

<sup>6</sup> Según las declaraciones del comisario Sefcovic durante la conferencia de abril de 2010.

en los Estados Unidos, que es la posibilidad de que los promotores retiren una iniciativa que consideren desvirtuada en el proceso legislativo (Cuesta López 2008), puesto que al disponer la Comisión del monopolio de iniciativa, también es la única titular del derecho de retirar un proyecto. Aunque podría imaginarse que la Comisión actuara bajo la demanda del Comité promotor, esto resulta más difícil de concebir en tanto en cuanto es discutible que este comité pueda tomar una decisión en nombre de todos los signatarios de la propuesta. Sin embargo, el reglamento de desarrollo debería al menos reconocer a los promotores un derecho de audiencia ante la Comisión, sobre todo antes del trámite de admisibilidad. Por otra parte, parece indispensable que los promotores sean invitados a presentar la iniciativa ante el Parlamento Europeo, tal y como sucede en numerosos ordenamientos nacionales (Cuesta López 2008). Además de este reconocimiento mínimo, nos parece que la Comisión debería prever una línea presupuestaria para apoyar las campañas. Aunque tal sistema debería naturalmente prever todo tipo de mecanismos antifraude, no debería estar sujeto a un criterio de discrecionalidad (Pichler 2008). Probablemente, el mecanismo más adecuado sería el de cubrir una parte de los gastos operativos, incluyendo sobre todo la creación de páginas web y de una parte de los gastos de traducción, de toda campaña desarrollada por organizaciones sin ánimo de lucro que alcanzase un umbral mínimo de representatividad, por ejemplo, un tercio de las firmas mínimas, puesto que esta es la cifra de referencia en toda la propuesta de reglamento. Esto debería ser suficiente para evitar toda tentación de usar la iniciativa exclusivamente para obtener fondos, pero ser suficiente para compensar iniciativas que suscitasen el debate aun si llegar al objetivo de un millón de firmas.

Desafortunadamente, la propuesta de reglamento no contempla dicha posibilidad, aunque no alcanzamos a entender qué obstáculos pueden existir a dicha propuesta. Los argumentos presupuestarios caen por su propio peso, puesto que el coste de estas iniciativas, sin ser nulo, es bastante reducido. Señalemos, además, que la Comisión ha previsto hasta 500.000 euros al año como gasto administrativo ligado a la iniciativa (Comisión Europea 2010), por lo que no parece descabellado pensar que debería prever un presupuesto consecuente para dotar de efectividad a este instrumento. De hecho, estos fondos podrían incluirse dentro de los gastos de comunicación que la Comisión ha acrecentado notablemente. Si fuese necesario elegir, apoyar las iniciativas es seguramente mucho más eficaz que los gastos en comunicación institucional. De hecho, la Comisión reconoce que uno de los defectos de su política de comunicación es su excesiva unidireccionalidad de arriba abajo, mientras que debería tratar de comunicar en “partenariado” (Comisión Europea 2005), es decir, escuchando también a las propuestas de los ciudadanos de abajo a arriba. Por otra parte, dicho apoyo no dejaría de representar una continuidad dentro de la política de apoyo de la Comisión a las organizaciones sociedad civil, puesto que la financiación pública más que generosa ha sido indispensable para la existencia de algunas organizaciones, significando hasta tres cuartas partes del presupuesto de algunas organizaciones nacionales según Sánchez-Salgado (2007), y hasta el 90% en el caso de la Plataforma Social Europea, según Greenwood (2007b).

A pesar de que a primera vista la iniciativa ciudadana es bastante generosa, puesto que el número de firmas necesarias es de sólo 1 millón, es decir, el 0,2% de la población de la Unión Europea, la exigencia de que estas provengan de “un número significativo de Estados miembros” constituye una dificultad importante. Dicha exigencia resulta de la voluntad de que la iniciativa exprese una causa transnacional. Si bien esta exigencia contribuye a

fomentar el desarrollo de un espacio público europeo, no puede olvidarse que precisamente su inexistencia o más bien su debilidad, es el principal obstáculo para la construcción de causas transnacionales. En la propuesta de reglamento, la Comisión propone una definición exigente del “número significativo de estados miembros” al establecer el umbral en un tercio de los mismos, en lugar de en un cuarto, tal y como había propuesto el Parlamento Europeo (Parlamento Europeo 2009) y la gran mayoría de organizaciones de la sociedad civil, tal como reconoce la propia propuesta (Comisión Europea 2010:3). La justificación de la Comisión para dicho umbral es el que el Tratado establece para la creación de cooperaciones reforzadas o para el mecanismo de control de la subsidiariedad por parte de los Parlamentos nacionales. Si bien parece claro que el Tratado prefiere dejar este extremo abierto al desarrollo legislativo, cabe resaltar la diferencia fundamental entre la iniciativa ciudadana y una cooperación reforzada. Esta última no requiere de la organización de un movimiento transnacional, sino de una negociación entre gobiernos. Sin embargo la construcción y promoción de una causa en nueve Estados miembros queda lejos de las capacidades de la mayor parte de las organizaciones en Europa.

Dicha apreciación se fundamenta no sólo en la constatación de la ausencia de un espacio público, sino en las dificultades que han experimentado las organizaciones que han tratado de utilizar la recogida de firmas como forma de promoción de una causa. Si bien una organización como el Foro Europeo de Personas con Discapacidad (EDF) consiguió reunir 1 millón de firmas, las otras dos campañas que han llegado al millón de firmas tenían el apoyo de Greenpeace y de varios partidos políticos (Fischer y Lichtblau 2008: 334-336). El mejor ejemplo de la dificultad de conseguir este umbral de apoyo es que una organización como la Confederación Europea de Sindicatos (CES), cuyos miembros cuentan con 60 millones de afiliados en toda Europa, tuvo que renunciar a su campaña de recogida de firmas en defensa de los servicios de interés general al no poder superar las 600.000 firmas<sup>7</sup>. La cuestión de la eficacia de este instrumento depende, por lo tanto, de la capacidad de los promotores de construir una causa lo suficientemente movilizadora para un sector del público.

Nos hemos concentrado en analizar en cierto detalle las dificultades institucionales que plantea el desarrollo reglamentario de la iniciativa ciudadana europea, sin entrar a discutir los problemas que plantea el diálogo civil y otras formas de participación, como los paneles ciudadanos. Esto no se debe a una decisión metodológica, sino al hecho de que ante el principal problema institucional de estas formas de participación es precisamente su falta de institucionalización por el momento, sin obviar el análisis que han realizado otros autores de las formas de consulta ahora existentes (Fazi y Smith 2006). Por lo tanto, nos centraremos en el análisis de las dificultades políticas que se plantean. En ausencia de una opinión pública europea capaz de controlar y exigir responsabilidades a las instituciones comunitarias, el espacio público europeo existente se caracteriza por la predominancia de actores colectivos organizados a nivel europeo, entre los que se incluye la sociedad civil organizada. Por lo tanto, para evaluar si la sociedad civil será capaz de articular coaliciones lo suficientemente relevantes como para dotar de eficacia a la iniciativa ciudadana, es necesario considerar qué recursos podrán invertir estas organizaciones en la utilización de este instrumento.

---

<sup>7</sup> Entrevista con un miembro de una organización de la sociedad civil, París, 11 de diciembre de 2009.

## **Dificultades políticas: las organizaciones de la sociedad civil europea ante la democracia participativa**

Dada la dificultad para promover las iniciativas ciudadanas, cabe formular la hipótesis de que su éxito dependerá del grado de organización de sus promotores. Por ello, se puede considerar que la participación de organizaciones de la sociedad civil europea será casi ineludible para la organización de campañas exitosas. Sin embargo, los datos empíricos disponibles acerca de la actitud hacia este principio de las organizaciones de la sociedad civil más influyentes en el ámbito comunitario, tanto en el momento de su creación como durante los debates acerca de su desarrollo, así como las imprecisiones ya señaladas del modelo de democracia participativa obligan a moderar las expectativas sobre la capacidad del principio para fomentar el desarrollo de un espacio público europeo.

Al analizar las actitudes de las organizaciones de la sociedad civil europea hacia la iniciativa ciudadana, la característica más destacable es la existencia de una división entre organizaciones generalistas bien establecidas en Bruselas desde hace tiempo que han desarrollado relaciones estables con las instituciones europeas y las establecidas recientemente o las que actúan sólo esporádicamente a nivel europeo.

Centrándonos ahora en las reacciones de las organizaciones de la sociedad civil ante el reciente Libro Verde de la Comisión Europea sobre la iniciativa ciudadana (Comisión Europea 2009), sólo ocho de las veintiuna organizaciones que ejercieron influencia mediante sus relaciones privilegiadas con las instituciones, para introducir el diálogo civil en el Tratado (Bouza García 2010), han participado en esta consulta. Ésta es una señal de que, para dichas organizaciones, la iniciativa ciudadana no es una prioridad.

El análisis cualitativo de sus contribuciones a esta consulta confirma esta observación. En general, la actitud de estas organizaciones es favorable a la iniciativa ciudadana, pero con ciertos matices interesantes. En primer lugar, dos de las ocho organizaciones que contribuyeron a la consulta son las que ya habían defendido ideas acerca de la democracia directa antes de la Convención (la Red Europea para la Ciudadanía Activa y el Foro de la Sociedad Civil Europea). Las contribuciones de la Confederación Europea de Sindicatos y del Grupo de Contacto de la Sociedad Civil (CSCG), que representa a la mayoría de los

grupos que promovieron el diálogo civil durante la Convención, también manifiestan un fuerte apoyo al principio. Sin embargo, las otras cuatro, es decir, la EFC, la Plataforma Social, ECAS y el CMRE piden a la Comisión que también actúe en otros ámbitos de la democracia participativa. El siguiente extracto de la reacción de la Plataforma Social confirma que la iniciativa ciudadana no es precisamente una gran preocupación de estas organizaciones: “La Plataforma Social se congratula por el Libro Verde sobre la iniciativa ciudadana. Como respuesta al mismo, la Plataforma Social le pide a la Comisión Europea que inicie una consulta pública sobre el desarrollo de la primera parte del artículo 11 del Tratado de Lisboa sobre el diálogo civil. [...] Esto garantizará que ambas partes del artículo se aplican debidamente. La Plataforma Social subraya que el **derecho de petición** no es el único instrumento nuevo relacionado con la democracia participativa que el Tratado de Lisboa introduce en los procesos de toma de decisión de la UE.”<sup>8</sup> El resto de la contribución es un manifiesto de unas treinta páginas sobre cómo desarrollar el diálogo civil europeo, que es la forma preferida por estas organizaciones para acceder a la vida política comunitaria. La propia referencia a la iniciativa ciudadana como un derecho de petición es más que reveladora, puesto que se ha señalado la diferencia entre el derecho ya existente de hacer una petición al Parlamento Europeo y este nuevo derecho (Parlamento Europeo 2009).

Por lo tanto, no puede hablarse de una voluntad de apropiación de la iniciativa ciudadana por parte de las organizaciones mejor establecidas en Bruselas. Se podría formular la hipótesis de que esta actitud está relacionada con el papel más que modesto que desempeña la movilización de activistas y militantes de base en las formas de acción colectiva de estas organizaciones señalada por Sudbery (2003) y Mahoney (2007). La falta de conexión entre las demandas de las organizaciones de la sociedad civil de nivel europeo y sus bases, así como su dificultad para movilizarlas, quedó clara durante la Convención sin que, paradójicamente, ello fuese un obstáculo para que estas organizaciones consiguiesen incluir la noción de democracia participativa en el Tratado. Sirvan como ejemplo las palabras del responsable de CONCORD, la plataforma de las ONG de desarrollo en Bruselas: “Y por otra parte tenemos a grupos como [...] CONCORD y la Plataforma Social, que de alguna manera se autoengañan sobre su propia influencia. En la Convención perdieron su credibilidad. La perdieron porque no estuvieron a la altura de sus exigencias. Hicieron mucho ruido diciendo: ‘nuestros miembros no están contentos, nuestros miembros exigen esto y aquello...’ y consiguieron muchas de las cosas que pidieron. Pero cuando llegaron los políticos y les dijeron: ‘Y ahora sus miembros estarán contentos y apoyarán el texto, ¿no?’ ellos respondieron: ‘Eh, es que en realidad no tenemos ninguna manera de ponernos en contacto con ellos.’”<sup>9</sup> Esta impresión sobre la debilidad política y el alejamiento de sus bases de estas organizaciones durante la Convención la comparten algunos de los actores políticos e institucionales con los que nos hemos entrevistado<sup>10</sup>.

8 Contribución de la Plataforma Social Europea a la consulta sobre el Libro Verde relativo a la gobernanza europea (Comisión Europea 2009), traducción propia. El énfasis en el derecho de petición es nuestro, puesto que resulta de lo más relevante que la Plataforma Social confunda iniciativa ciudadana (dirigida a la Comisión) con derecho de petición (dirigido al Parlamento, derecho creado por el Tratado de Maastricht y por tanto en vigor desde 1993).

9 Entrevista con un miembro de CONCORD, septiembre de 2009.

10 Entrevista con Jean-Luc Dehaene, vicepresidente de la Convención, febrero de 2009, entrevista con un funcionario de la Comisión, mayo de 2009, entrevista con un funcionario del Comité Económico y Social en Bruselas, septiembre de 2009, y entrevista con un miembro de la Red de Ciudadanas de Europa, noviembre de 2009.

Esta tendencia no es exclusiva de las organizaciones representadas en Bruselas, sino más bien resultado de la tendencia a la profesionalización que registran numerosos movimientos sociales desde la década de los ochenta. Tarrow (2004:189-192) pone como ejemplo paradigmático de organización profesional con un escaso papel de la militancia el de *Greenpeace*. Sin embargo, la desconexión relativa entre las organizaciones y su base está particularmente acentuada en el caso de las organizaciones que actúan a nivel europeo. La literatura señala varias razones para explicarlo, que podrían resumirse en la simple debilidad de estas organizaciones por la dificultad intrínseca de crear movimientos transnacionales, lo que les hace altamente dependientes de la Comisión tanto financiera como políticamente (Sánchez-Salgado 2007; Greenwood 2007b:154). Sudbery (2003) apunta a la falta estructural de personal, Maloney y van Deth (2008: 5-7) a la preferencia por estrategias de acceso privilegiado al estilo de los grupos de presión, lo que sin duda está relacionado con la estructura de oportunidades creada por la propia configuración institucional de la UE (Mahoney 2007).

Esta configuración institucional es la que explica la preferencia de las organizaciones y de las propias instituciones por mecanismos tales como el diálogo civil. La movilización a nivel europeo de los miembros de la base de las organizaciones es difícil *per se* y, además, no es una estrategia particularmente útil para la representación de interés en Bruselas, por lo que resulta un fenómeno raro (Imig y Tarrow 2001). Por lo tanto, algunas organizaciones han desarrollado estrechos vínculos con las instituciones basados en un intercambio de experiencias, y en el apoyo y la confianza mutuos que han provocado una gran independencia de las organizaciones respecto a sus miembros y una dependencia respecto a las instituciones europeas. Esto, sumado a una cierta falta de interés de los propios miembros de las organizaciones por las políticas europeas<sup>11</sup>, explica que las organizaciones establecidas en Bruselas perciban la organización de campañas como las que implica la iniciativa ciudadana europea como una forma poco eficiente de acción colectiva.

Esta tendencia bien documentada plantea un problema relativo al control democrático de las organizaciones de la sociedad civil y al funcionamiento del diálogo civil y la democracia participativa en la UE. La justificación de la influencia y la institucionalización creciente de estas organizaciones en la gobernanza europea es que se les supone una cercanía a los ciudadanos, de la que carecen las instituciones. Por lo tanto, las organizaciones de la sociedad civil cumplen sólo en parte la expectativa de una comunicación bidireccional entre los ciudadanos y las instituciones Europeas (Comisión Europea 2001, 2002 y 2005).

La consulta acerca del Libro Verde sobre la iniciativa ciudadana es reveladora del mayor de los problemas del modelo de diálogo civil existente en este momento: la institucionalización de organizaciones establecidas a nivel europeo que tienden a alejarse de su base, y la no participación de organizaciones muy representativas que por decisión propia o por tradición no se interesan por las políticas europeas. Esto viene confirmado por el hecho de que entre las organizaciones que respondieron a dicha consulta, es más elevado el número de las que no están inscritas en el registro de grupos de interés que el de que si lo están (setenta frente a sesenta y dos). Esto es significativo porque este registro

---

11 Esto ha sido señalado en entrevistas por miembros de la Plataforma Social Europea (febrero de 2009), el CSCG (julio de 2009) y Concord (septiembre de 2009).

de representantes de intereses, creado a raíz de la iniciativa europea sobre la transparencia (Comisión Europea 2007), es uno de los elementos de la institucionalización del diálogo civil, en la medida en la que la Comisión se obliga a tener más en cuenta a las organizaciones inscritas en esta base de datos. Si bien la primera interpretación pudiera ser que la consulta sobre este tema ha atraído a un gran número de organizaciones que normalmente no se interesan por la política comunitaria, estos datos también revelan una disfunción cotidiana del diálogo civil.

Si la Comisión ha aplicado sus propias reglas relativas al registro de representantes de interés, las setenta contribuciones de grupos no inscritos han debido ser consideradas como contribuciones individuales. Esto resulta aún más chocante si se considera que las contribuciones de las organizaciones no inscritas representan una mayor diversidad y son más representativas de las distintas opiniones públicas, en la medida en la que sólo un 37% de estas contribuciones están escritas en inglés, frente al 57% en el caso de las organizaciones registradas. Las contribuciones de las organizaciones no inscritas representan también una mayor politización, en la medida en la que están representados un buen número de partidos políticos y movimientos sociales organizados a nivel nacional. Son, pues, estas organizaciones, enraizadas en el plano nacional, las que quizá pudieran cumplir la función de comunicación con los ciudadanos que la Comisión espera de la sociedad civil. Por lo tanto, el esquema de diálogo civil existente, si bien es una forma útil y legítima para la interacción de las instituciones y de la sociedad civil representada a nivel europeo, parece incapaz de fomentar el debate más allá de las organizaciones bien establecidas e interesadas por la política europea.

Esto no significa que la nueva iniciativa ciudadana no vaya a ser utilizada por algunas organizaciones establecidas en Bruselas. De hecho, la consulta sobre la iniciativa ciudadana ha despertado el interés de un gran número de organizaciones, muchas de las cuales no tenían costumbre participar en consultas europeas, tal y como se deduce de que no se encontraran inscritas en el registro de representantes de interés. En este sentido, por ejemplo, las dos organizaciones que promovieron la iniciativa ciudadana en la Convención Europea (IRI y Más Democracia) se inscribieron en dicho registro para participar en la consulta a finales de 2009. Debemos, pues, considerar que el uso de la iniciativa ciudadana por parte de organizaciones que hasta ahora no intervenían en las consultas puede tener un efecto de reestructuración del campo de la sociedad civil europea que sirva para dinamizar y hacer más participativo el propio funcionamiento de las organizaciones.

En las siguientes secciones exponemos dos propuestas de orden estratégico para favorecer la tendencia hacia el uso de instrumentos más participativos por parte de las organizaciones de la sociedad civil. El primero consiste en crear los incentivos para una comunicación eficaz entre las organizaciones de nivel europeo y sus miembros sobre los temas que se están discutiendo en el diálogo civil. Para ello, puede bastar con reconsiderar de manera original la noción de representatividad en el marco del diálogo civil como la capacidad de movilizar a la opinión pública. La segunda recomendación consiste en interesar por la política comunitaria a otro tipo de organizaciones, hasta ahora excluidas o desinteresadas. Esto puede ser el resultado de la nueva estructura competitiva que resulte del uso continuado y eficaz de la iniciativa ciudadana como instrumento de presión política eficaz, a través del uso de nuevos mecanismos como las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación.

## Reconsideración de los principios de participación y representación

Lo expuesto hasta aquí nos lleva a plantear la necesidad de reconsiderar en profundidad el papel de la participación en el modelo democrático de la UE. Por un lado, la participación de las organizaciones de la sociedad civil mediante el diálogo civil puede significar una aportación de conocimientos técnicos y distintos puntos de vista, lo que, sin duda, mejorará la calidad de las políticas públicas y, por lo tanto, la legitimidad por resultados de la Unión Europea (Scharpf 1999). Sin embargo, no se puede esperar de las herramientas actualmente existentes que provoquen un trasvase de los debates entre especialistas hacia el público en general, según el mecanismo anticipado por autores como Eder y Trezn (2004, 2007). Como ya se ha dicho, las organizaciones de la sociedad civil que participan en el diálogo civil tienen muy pocos incentivos para asociar a sus miembros a la consulta. Por otra parte, será difícil que la iniciativa ciudadana sea un éxito sin su participación activa.

Curiosamente, los acontecimientos de los últimos años parecen animar a las instituciones europeas a adoptar posiciones favorables al “funcionalismo democrático” que hemos descrito anteriormente. Uno de los objetivos de la Comisión en relación con la democracia participativa ha sido el de utilizar mecanismos como el diálogo civil para fomentar una mayor comunicación en Europa (Comisión Europea 2005). En este enfoque, las instituciones europeas esperan que las organizaciones de la sociedad civil actúen como correas de transmisión hacia sus miembros del proceso deliberativo que se desarrolla (Comisión Europea 2005, 2006, Parlamento Europeo 2008, Bouza García 2009). Sin embargo, no sólo no hay datos empíricos que confirmen la viabilidad de esta estrategia, sino que es difícil defenderla sin considerar la cuestión de la representatividad de estas organizaciones y sin establecer algunos requisitos relativos al funcionamiento de los mecanismos internos de consulta y de toma de decisiones.

La Comisión ha dejado esta reflexión a mitad de camino. Aunque nunca ha llegado a exigir a las organizaciones que demuestren la participación efectiva de sus miembros, sí que ha expresado que uno de los principales criterios para la selección de los interlocutores del diálogo civil debe ser su representatividad, tal y como sucede para el

diálogo social (Comisión Europea 2002) y sugiere el artículo 11.2 al hablar de asociaciones representativas. Sin embargo, en esta sección pretendemos señalar que el análisis que hemos llevado a cabo de las posiciones de las veintiuna organizaciones más activas en la promoción del diálogo civil durante la Convención indica que muchas de ellas rechazan sistemáticamente el ser representantes de sus miembros. Este rechazo se basa en la percepción de que la representación es una función que corresponde a representantes públicos electos, al tiempo que consideran que los criterios de representatividad imponen una lógica mayoritaria y requisitos de autorización formal, lo que choca frontalmente con la defensa de los intereses de ciudadanos excluidos que difícilmente pueden participar en este tipo de procesos.

La participación en la vida pública no necesita ningún criterio de justificación en el enfoque pluralista en el que cualquier grupo puede promover la causa que considere más oportuna. En este sentido, podríamos considerar que la sociedad civil organizada no representa a los ciudadanos, pero es representativa de sus opiniones<sup>12</sup>. Este marco asume que las opiniones mejor representadas lo son porque tienen un mayor apoyo por parte de la ciudadanía. Sin embargo, este modelo no puede aplicarse cuando se considera, tal y como es el caso en el razonamiento funcionalista de las instituciones europeas, que las organizaciones de la sociedad civil actúan como representantes de los intereses de los ciudadanos y que, como tales, tienen un acceso institucional privilegiado reconocido en el Tratado mediante el diálogo civil. El discurso de las instituciones y de la sociedad civil organizada sobre el diálogo civil como forma de participación de los ciudadanos (véase la sección I.a) choca con un problema de legitimidad, que consiste en la distancia existente entre los ciudadanos, supuestamente los mandantes, y las organizaciones, que deberían actuar como agentes (Kohler-Koch 2010).

Es importante referirnos aquí a la tipología de Pitkin (1972) sobre las formas de representación política, puesto que puede contribuir a aclarar el problema que acabamos de señalar. La aplicación de esta tipología resulta en que en la mayoría de las situaciones, las organizaciones de la sociedad civil asumen la defensa de una causa o de un grupo de personas sin tener una autorización formal de dicho grupo (Castiglione y Warren 2005:23). Por lo tanto, las organizaciones no pueden actuar como delegados de su grupo o interés, sino que tienen una gran independencia respecto a su base. Sin embargo, Laporta (1989:134-135) recuerda junto a Pitkin que esta independencia absoluta es difícil de justificar, puesto que la legitimidad de estos representantes se deriva de la forma en que defienden el interés del que cuidan, lo que Pitkin califica como representación sustantiva (1972:232-233).

Es difícil considerar que las organizaciones de la sociedad civil puedan representar a los ciudadanos sin diseñar procedimientos de consulta de los mismos. Por otra parte, hay que tener en cuenta el argumento avanzado por algunas de estas organizaciones sobre la dificultad de consultar y representar a grupos e intereses socialmente excluidos. Por lo tanto, consideramos que no cabe imponer criterios de representatividad tradicionales basados en la autorización formal o en el número, sino que es necesario imaginar otros

---

12 Deseo agradecerle esta formulación al revisor anónimo de Estudios de Progreso.

que se adapten a la naturaleza especial de las relaciones entre los mandatarios y los agentes en cada caso (Castiglione y Warren 2005:10-12). Si el objetivo del diálogo civil es extender la deliberación sobre la UE hacia el público en general (Bouza García 2009), cabe imaginar que uno de los criterios a la hora de seleccionar a los interlocutores consistirá en demostrar que dichas organizaciones realizan esfuerzos para informar y reunir las opiniones de sus miembros, ya sean asociaciones o personas. Esta propuesta no tiene, por lo tanto, el sentido de restarle importancia al diálogo civil, sino más bien de transformar su sentido. Se trataría de pasar de intercambios de opiniones de naturaleza bastante técnica a un diálogo político con las organizaciones capaces de influir y movilizar a la opinión pública. Esto podría significar dar más poder a organizaciones ya de por sí potentes, pero en este caso la medida de la influencia de estas organizaciones consistiría en su capacidad de contribuir a crear un espacio público europeo.

Es necesario, igualmente, un incremento de la comunicación entre las organizaciones europeas y sus miembros a nivel nacional, para la difusión exitosa de las iniciativas ciudadanas. Por lo tanto, el uso de esta herramienta podría utilizarse como un segundo criterio de evaluación de la forma de la representatividad de las organizaciones de la sociedad civil. En este sentido, la implicación de las organizaciones en campañas europeas sería una forma de demostrar su capacidad para movilizar, tanto a los intereses cuya representación reclaman, como al público en general y, por lo tanto, para contribuir a la representación de un interés general.

Hay que reconocer que esta propuesta puede ser arriesgada, no sólo porque implica una intromisión en la vida democrática de cada organización, sino porque conlleva una transformación profunda del significado de la participación de la sociedad civil en la vida pública y de la propia estructura de estas organizaciones a nivel europeo. En este sentido, se trataría de privilegiar la comunicación vertical en el seno de las organizaciones más que su capacidad de integrarse en el sistema político de la Unión. Recordemos que el único sentido de esta propuesta es el de favorecer la participación y la asunción como propia de la Unión por los ciudadanos, lo cual puede significar el auge de una cierta oposición, en contraste con la tendencia habitual al consenso del sistema político comunitario.

## Atraer a *outsiders* e institucionalizar la oposición mediante nuevos instrumentos y tecnologías

Uno de los efectos de la institucionalización del acceso de la sociedad civil a las instituciones europeas mediante mecanismos como el diálogo civil es el alejamiento entre la elite directiva de las organizaciones a nivel europeo y sus bases a nivel nacional. Por lo tanto, parece que, de alguna manera, estas organizaciones cumplen con la regla de hierro de las oligarquías de Michels que es propia de organizaciones que se profesionalizan e institucionalizan (Tarrow 2004:177-181). La tendencia de estas organizaciones a adoptar las prácticas consensuales de la política comunitaria más que la actitud reivindicativa de los movimientos sociales (Greenwood 2007b:119) es con toda probabilidad otra prueba de la vigencia de esta regla en el caso de las organizaciones representadas a nivel europeo. Esto provoca que algunas organizaciones se nieguen sistemáticamente a participar en el diálogo con las instituciones comunitarias (como es el caso de ATTAC y otros tipos de organizaciones altermundialistas) o que lo hagan habitualmente mediante la participación indirecta y, por lo tanto, poco comprometida en plataformas europeas (como es el caso de Greenpeace).

En este sentido, como ya anticipamos en el capítulo 3, uno de los efectos de la iniciativa ciudadana puede ser el de dinamizar el campo de la sociedad civil europea en la medida en la que organizaciones poco inclinadas a participar en el diálogo civil podrían obtener cierta influencia mediante el uso de la iniciativa ciudadana.

Sin embargo, si las instituciones se limitan a esperar a que esto suceda, existe una probabilidad bastante alta de que la iniciativa ciudadana sea un fracaso, en la medida en que este instrumento nace marcado por su poca trascendencia jurídica, que podría desanimar a algunos de los primeros organizadores. En este sentido, las instituciones y la Comisión deberían, en primer lugar, emprender campañas para atraer a grupos desinteresados o situados inicialmente en una posición de rechazo. En este proceso, el uso de las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación en nuevos espacios como los foros sociales europeos y mundiales puede servir para crear redes virtuales y reales concienciadas sobre la posibilidad de usar los nuevos mecanismos participativos que se abren con el Tratado de Lisboa.

Las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación pueden proporcionar una forma excelente de entrar en un debate abierto con la sociedad civil. Si bien esta observación es hoy en día frecuente y la UE mantiene un alto compromiso con la difusión de información pública, su capacidad de interacción y de facilitación del debate público en línea resulta bastante limitada, a pesar de haber mejorado notablemente en los últimos años a través de la incorporación de blogs o el uso de Youtube (Michailidou 2010: 71,73). La comunicación con las amplias redes sociales que se crean y desarrollan en *internet* tiene el potencial de establecer una comunicación bidireccional (Michailidou 2010: 68) de forma sencilla, tal y como desean las instituciones. Sin embargo, estos instrumentos, al igual que el propio diálogo civil o las páginas de debate en línea que la UE ha creado en distintos momentos (Futurum, Debate Europe y la más reciente Your Voice in Europe) tienen como principal defecto, que no consiguen establecer mecanismos de respuesta suficientes. Aunque en todos estos casos es sencillo contribuir individualmente a los debates, es fácil tener la sensación de que dicha contribución no deja de ser parte de una política de comunicación que tiene como característica la apertura, pero sin que esto suponga una verdadera contribución de fondo.

En este sentido, nuestra recomendación, si la Comisión quiere pasar de una política de comunicación unidireccional a una política de comunicación en red, es la creación de una cultura de respuesta y rendición de cuentas en los diferentes mecanismos participativos. Esto es una forma de reforzar la dimensión política de la participación, pues obliga a las instituciones a justificar su acción ante el público interesado. Naturalmente esto no las obliga a adoptar otro curso de acción, pero contribuye a la justificación pública de la acción política.

En concreto, la posibilidad de contribuir individualmente o como organización a través de la página web Your Voice es un elemento positivo. Sin duda, puede extenderse su interactividad y adaptar los instrumentos para ajustarlos a mecanismos interactivos hoy frecuentes en Internet, así como transformarla para favorecer su funcionamiento en red según el modelo de algunas plataformas sociales. Sin embargo, nada de esto tendrá sentido si la propia página web no detalla cómo se han valorado y utilizado las contribuciones recibidas por estos medios.

Por último, no es posible terminar esta sección sin recordar que la iniciativa ciudadana tiene que contemplar formas de recogida de firmas a través de internet. Si esta evolución positiva resulta aceptada, esto puede simplificarla enormemente, tanto que podría llegar a banalizarla, haciendo necesario incluso aumentar el número de firmas necesarias.

## Conclusión

El punto de partida de nuestro razonamiento ha sido que el artículo 11 TUE y la política de relaciones con la sociedad civil demuestran que la UE ratifica que necesita acercarse a los ciudadanos. Por lo tanto, y puesto que nuestro análisis y nuestras propuestas se ciñen al marco jurídico e institucional existente, ambos se pueden calificar de realistas, pues no hacemos más que llevar el razonamiento de las instituciones hasta sus últimas consecuencias. En este sentido, los nuevos principios democráticos introducidos por el Tratado de Lisboa, el diálogo civil y la iniciativa ciudadana europea, se pueden criticar por su falta de concreción o innovación en la transformación del modelo democrático de la UE. Sin embargo, lo apropiado de esta crítica dependerá no sólo, o incluso no esencialmente, de lo que hagan las instituciones comunitarias, sino de la manera en la que las organizaciones de la sociedad civil utilicen estas herramientas. De este modo, la sociedad civil organizada ha sido indispensable en la inclusión de este principio en el Tratado y lo será en su desarrollo e implementación.

Estas herramientas podrían contribuir al desarrollo del espacio público europeo a través de un “contagio” de la deliberación de los responsables políticos y los especialistas hacia el público en general. La Comisión Europea lleva años tratando de diseñar iniciativas que puedan provocar dicho “contagio” para tratar de reducir la brecha entre la UE y sus ciudadanos. Pero, a pesar de su relevancia teórica, esta estrategia choca con dos obstáculos principales: la falta de un modelo participativo claramente definido a nivel de la UE y la debilidad de los lazos entre las organizaciones de la sociedad civil europea y sus miembros en el ámbito nacional.

La inclusión del principio de diálogo civil en el Tratado se puede atribuir a una coalición de organizaciones de la sociedad civil bien representadas en Bruselas (Bouza García 2010). Sin embargo, estas organizaciones han demostrado poco interés por la iniciativa ciudadana, tanto en el momento de su definición durante la Convención Europea de 2002-2003, como durante la reciente consulta sobre la forma de ponerla en práctica. Esto puede atribuirse a la preferencia de estas organizaciones por estrategias de acción colectiva basadas en el acceso directo al proceso de toma de decisiones, tales como el diálogo civil,

que no contribuyen por sí mismas a generar un interés en el público general por el proceso de formulación de políticas. Esto queda demostrado por el hecho de que la reciente consulta relativa al Libro Verde sobre la iniciativa ciudadana europea (Comisión Europea 2009) arroja una nítida distinción entre las organizaciones establecidas en Bruselas y las organizaciones nacionales. El análisis de estos datos sugiere que si las instituciones desean promover un “contagio democrático” entre distintos espacios públicos europeos, deben fomentar la apropiación de la iniciativa ciudadana por parte de las organizaciones de la sociedad civil. En este sentido, la difusión de información hacia sus bases sobre su propia actividad en el proceso de toma de decisiones de la Unión Europea y la capacidad de canalizar las demandas de los ciudadanos de forma participativa, podrían ser un umbral para evaluar la representatividad de las organizaciones de la sociedad civil europea.

Nuestro trabajo no puede concluir sin plantear algunos interrogantes que surgen del enfoque que hemos adoptado. La primera precaución consiste en preguntarse si es realista que la Comisión Europea pueda imponer requisitos como los mencionados más arriba a las organizaciones de la sociedad civil. Esto requeriría, en primer lugar, una disposición a ofrecer una financiación comunitaria a los promotores de las iniciativas ciudadanas. Y es más que posible que las organizaciones reaccionen de manera airada a cualquier intromisión de las instituciones en su autonomía organizativa, algo que la Comisión ha hecho en el pasado al fomentar la constitución de plataformas europeas.

El segundo interrogante es qué tipo de espacio público pueden fomentar estos instrumentos de democracia participativa. Hasta ahora, las relaciones estructuradas entre organizaciones e instituciones han tendido a favorecer la búsqueda de compromisos entre fuerzas sociales que se necesitan desde una relación de dependencia mutua, tal y como ocurre, por lo demás, en otros ámbitos de la política comunitaria (Hooghe y Marks, 2009). Sin embargo, el uso de la iniciativa ciudadana por parte de organizaciones ajenas al proceso político comunitario puede transformar esta lógica introduciendo un mayor grado de oposición y, por lo tanto, una politización más fuerte. El ejemplo más notable es la influencia de organizaciones tradicionalmente no interesadas en la política comunitaria en la articulación de campañas contrarias a la ratificación durante los últimos referendos en Francia y en Irlanda (Seidendorf 2009). Además, es probable que el rechazo por la Comisión de iniciativas exitosas por razones de ausencia de competencia comunitaria o de discreción política contribuya a reforzar la impresión de que las instituciones europeas no escuchan a los ciudadanos. Por lo tanto, a través del fomento de la participación en el espacio público, las instituciones pueden estar fomentando la aparición de la crítica y atrayendo a grupos que permanecían ajenos a su funcionamiento. Sea esto intencionado o no, ¿acaso la aparición de una oposición visible y formalizada no es una de las dimensiones que necesita la Unión Europea para ser plenamente legítima?

## Propuestas y recomendaciones

### 9.1 La Comisión debería presentar todas las propuestas admisibles

Esta propuesta tiene una importancia fundamental a la hora de dotar a la iniciativa de una relevancia política más importante de la que implicaría su escasa entidad jurídica. Renunciando en la práctica a su monopolio a favor de los ciudadanos, la Comisión podría contribuir fundamentalmente a que la iniciativa no fuese percibida como un mecanismo inútil. Además, contribuiría a politizar el proceso legislativo y a canalizar el descontento, estableciendo pasarelas de contacto con los ciudadanos. Finalmente, esto permitiría a la Comisión responsabilizar políticamente a las instituciones legislativas comunitarias.

### 9.2 Reconocimiento y apoyo al comité organizador de iniciativas ciudadanas

Los promotores de la iniciativa tienen un papel fundamental en la promoción de los debates. Si bien no pueden monopolizar la misma (puesto que no pueden sustituir al millón de firmantes), sí que deberían poder explicar su iniciativa ante las instituciones.

#### A) Derecho de audiencia

El comité promotor de las iniciativas, ya sea una organización o una coalición *ad hoc*, debería tener derecho a reunirse con la Comisión y a defender la propuesta ante el Parlamento y el Consejo. Si bien la posibilidad de que dicho comité pueda retirar la iniciativa tal y como sucede en Suiza es comprometida jurídica y políticamente, estos trámites de audiencia darían visibilidad al hecho de que la propuesta proviene de un grupo organizado de ciudadanos.

## **B) Financiar las campañas, incluyendo las traducciones**

El ejercicio del derecho de participación no debería resultar oneroso para sus promotores, pues en caso contrario se corre el riesgo de que este instrumento sea monopolizado por grupos privilegiados o más influyentes. Por lo tanto, la Comisión debería reintegrar a los promotores de las iniciativas al menos una parte de los costes operativos, tales como los de traducción, etc. Este desembolso, mínimo en comparación con las subvenciones a las organizaciones de la sociedad civil, contribuiría a fomentar el uso de este instrumento.

## **C) Ofrecer ayuda jurídica o excluir la identificación de la base jurídica**

Aunque es más que probable que todos los promotores tengan el conocimiento profundo que se requiere, la Comisión debería ofrecer un verdadero servicio de asesoramiento tal y como hemos sugerido respecto a la financiación. Esto no sólo ayudaría a fomentar el éxito de las iniciativas, sino que evitaría malentendidos relativos al ámbito material de las propuestas. En este sentido, los ciudadanos deberían tener la posibilidad de efectuar una demanda genérica y política a la Comisión, siendo ésta la que le dé forma jurídica, sin que ello impida que los ciudadanos presenten, si lo desean, una propuesta más concreta.

### **9.3 Realizar la verificación sobre la admisibilidad antes de la recogida de firmas**

La iniciativa ciudadana puede tener consecuencias negativas inesperadas. Debido a la complejidad de la identificación de las competencias comunitarias, puede suceder que un número significativo de propuestas no satisfagan los criterios impuestos por la redacción del artículo 11 TUE y tengan que ser rechazadas. En ese caso, sería conveniente evitar que se promuevan campañas destinadas irremediabilmente al fracaso.

### **9.4 Reducir hasta un cuarto el número de Estados miembros del que deben provenir las firmas**

En este momento, la Comisión propone que las firmas tienen que ser recogidas en un tercio de los Estados miembros. Aunque esta propuesta contribuye indudablemente a la difusión de los debates, resulta fuertemente desmovilizadora, puesto que muy pocas organizaciones son capaces en este momento de organizar una recogida de firmas en nueve Estados miembros. Por lo tanto, cabría imaginar que en una primera fase provengan de un número menor de Estados, y que se revise esta disposición a medida que se populariza la iniciativa.

### **9.5 Utilizar el diálogo civil como forma de incentivar un mayor debate en el seno de la sociedad civil organizada**

La Comisión debería mostrar la voluntad política de desarrollar los párrafos 11.2 y 11.3 TUE sobre el diálogo estructurado con la sociedad civil, en lugar de considerar que éste consagra la práctica ya existente, puesto que, como hemos expuesto, ésta está lejos de ser la ideal. Se trata de diseñar un sistema que incentive a las organizaciones participantes en estas consultas a preguntar de forma interna a sus miembros. Si el diálogo civil debe dejar de ser un foro de discusión técnico para convertirse en un ámbito de consulta política democrática, es necesario plantearse la cuestión de la representatividad de los actores de la sociedad civil. En este sentido, resulta imposible emplear criterios estrictamente numéricos, puesto que también hay que tener en cuenta la representatividad cualitativa, es decir, la capacidad de aportar un conocimiento detallado de un área. Consideramos que se puede imaginar un criterio de representatividad novedoso que consista en la capacidad de movilizar a los ciudadanos a través de la consulta interna de sus propios miembros y de la promoción de iniciativas ciudadanas u otras campañas participativas.

### **9.6 Utilizar las nuevas tecnologías para fomentar la participación y una cultura de respuesta institucional**

Por último, cabe recomendar a la Comisión que afiance su práctica de permitir la participación a través de internet en la página web Your Voice. Esta página podría hacerse más interactiva y adaptarse mejor al funcionamiento de las redes sociales que se establecen en internet, aunque lo esencial es que la Comisión adopte una cultura de *feedback*, es decir, que explique sistemáticamente cómo ha evaluado y procesado estas contribuciones.

## Bibliografía

Alhadeff, G. & Wilson, S. (2002), Civil Society coming of age. Available at: <http://www.globalpolicy.org/ngos/int/eu/2002/05civsoc.htm>.

Armstrong, K.A. (2002). Rediscovering Civil Society: The European Union and the White Paper on Governance. *European Law Journal*, 8,(1).

Boucher, S. (2007), Possible to get citizens interested in EU. EurActiv. Available at: <http://www.euractiv.com/en/opinion/boucher-possible-get-citizens-interestedeu/article-167912>.

Bouza García, L. (2010), From Civil Dialogue to Participatory Democracy: The Role of Civil Society Organisations in Shaping the Agenda in the Debates on the European Constitution. *Journal of Contemporary European Research*, 6(1):85-106.

Bouza García, L. (2009), Can segmented publics foster a general public sphere in the EU? An example from the consultation practices of the European Commission. *Observatorio (OBS\*)*, 9:169-185.

Castiglione, D. & Warren, M.E. (2005), Rethinking Representation: Seven Theoretical Issues. Midwest Political Science Association Annual Conference. Chicago.

Chopin, T. (2010), Le désarroi européen. *Commentaire*, 129.

Chopin, T. (2008), *Le bal des hypocrites*. France - Europe, Paris: Saint Simon - Lignes de repères.

Comisión Europea (1997), Communication from the Commission on promoting the role of voluntary organisations and foundations in Europe (COM/97/0241 final).

Comisión Europea (2000), The Commission and non-governmental organisations: building a stronger partnership. Discussion paper of the Commission. 18-01-2000, (COM (2000) 11), available at: [http://ec.europa.eu/civil\\_society/ngo/docs/communication\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/civil_society/ngo/docs/communication_en.pdf), 15-04-2007.

Comisión Europea (2001), Libro Blanco sobre la gobernanza europea, 27-07-2001, (COM (2001) 428 final).

Comisión Europea (2002), Communication from the Commission. Towards a reinforced culture of consultation and dialogue - General principles and minimum standards for consultation of interested parties by the Commission. 11-12-2002, (COM (2002) 704 final).

Comisión Europea (2005), The Commission's contribution to the period of reflection and beyond: Plan D for Democracy, Dialogue and Debate, 13-10-05, (COM (2005) 494 final).

Comisión Europea (2007), Communication from the Commission Follow up to the Green Paper "European Transparency Initiative" COM(2007) 127 final, Brussels, 21-3-2007.

Comisión Europea (2009), Green Paper on a European Citizens' Initiative COM(2009) 622 final, Brussels, 11.11.2009.

Comisión Europea (2010), Propuesta 2010/0074 (COD) de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo), de 31 de marzo de 2010, regulador de la iniciativa ciudadana.

Consejo Europeo (2001), Conclusiones de la Presidencia sobre el Consejo Europeo de Laeken, (14 y 15 de diciembre 2001): Anexo I: Declaración de Laeken sobre el futuro de la Unión Europea.

Convención Europea (2002), CONV 167/02 Summary Report of the Plenary Session Brussels, 24 and 25 June 2002.

Convención Europea (2003), CONV 696/03 Summary Report of the Plenary Session - Brussels, 24 and 25 April 2003.

Cuesta López, V. (2008), Participación directa e iniciativa legislativa del ciudadano en democracia constitucional. Pamplona: Aranzadi.

Della Porta, D. (2007), The Europeanization of Protest: A Typology and Empirical Evidence. En B. Kohler-Koch & B. Rittberger, eds. Debating the Democratic Legitimacy of the European Union. Lanham: Rowman & Littlefield: 189-208.

ECAS (2010), How the participatory toolbox can make the European Union less remote from citizens, Available at: [http://www.ecas-citizens.eu/index.php?option=com\\_docman&task=doc\\_download&gid=437&Itemid](http://www.ecas-citizens.eu/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=437&Itemid).

Eder, K. & Trenz, H. (2007), Prerequisites of Transnational Democracy and Mechanisms for Sustaining it: the Case of the European Union. En B. Kohler-Koch & B. Rittberger, eds. Debating the Democratic Legitimacy of the European Union. Lanham: Rowman & Littlefield.

Eriksen, E.O. (2007) Conceptualising European public spheres. General, segmented and strong publics. En J. E. Fossum & P. Schlesinger, eds. The European Union and the Public Sphere. A communicative space in the making? London: Routledge.

---

Fazi, E. & Smith, J. (2006), Civil dialogue: making it work better, Civil Society Contact Group. Available at: <http://act4europe.horus.be/module/FileLib/Civil%20dialogue,%20making%20it%20work%20better.pdf>.

Fischer, C. & Lichtblau, T. (2008), Chapter 8: European Citizens' Initiative – interim results En J. W. Pichler, ed. *We change Europe ! The European initiative - Art 8b(4) Treaty of Lisbon*. Wien: Neuer Wissenschaftlicher Verlag: 333-352.

Follesdal, A. & Hix, S. (2006), Why There is a Democratic Deficit in the EU: A Response to Majone and Moravcsik. *Journal of Common Market Studies*, 44(3):533-562.

Freise, M. ed. (2008), *European Civil Society on the Road to Success?* Baden-Baden: Nomos.

Greenwood, J. (2007a.), Review Article: Organized Civil Society and Democratic Legitimacy in the European Union. *British Journal of Political Science*, 37:333-357.

Greenwood, J. (2007b), *Interest Representation in the European Union*, 2 ed., Houndmills: Palgrave Macmillan.

Habermas, J. (2001), Why Europe needs a Constitution. *New Left Review*, 11(September - October):5-26.

Hooghe, L. & Marks, G. (2009), A Post functionalist Theory of European Integration: From Permissive Consensus to Constraining Dissensus. *British Journal of Political Science*, 39(01):1-23.

Imig, D. & Tarrow, S. (2001), *Contentious Europeans: protest and politics in an emerging polity*, Lanham: Rowman & Littlefield.

IRI, (2004), *Transnational Democracy in the Making*. Amsterdam: Initiative and Referendum Institute Europe.

Joerges, C. (2002), Deliberative Supranationalism-Two Defences. *European Law Journal*, 8(1).

Kendall, J. ed. (2009), *Handbook on Third Sector Policy in Europe: Multi-Level Processes and Organized Civil Society*. Cheltenham: Edward Elgar.

Kohler-Koch, B. (2007), The Organization of Interests and Democracy in the European Union. En B. Kohler-Koch & B. Rittberger, eds. *Debating the Democratic Legitimacy of the European Union*. Lanham: Rowman & Littlefield: 255-271.

Kohler-Koch, B. (2010), Civil society and EU democracy: “astroturf” representation? *Journal of European Public Policy*, 17(1):100-116.

Laporta, F. (1989), Sobre la teoría de la democracia y el concepto de representación política: algunas propuestas para el debate. *Doxa*, 6.

Lombardo, E. (2007), The participation of civil society. En D. Castiglione, ed. *Constitutional politics in the European Union: the Convention moment and its aftermath*. Houndmills: Palgrave Macmillan.

Mahoney, C. (2007), Networking vs. allying: the decision of interest groups to join coalitions in the US and the EU. *Journal of European Public Policy*, 14(3):363-383.

Majone, G. (2002), The European Commission: The Limits of Centralization and the Perils of Parliamentarization. *Governance*, 15(3):375-392.

Mallaina García, C. (2009), Nuevos desafíos democráticos: hacia una iniciativa legislativa popular efectiva, *Estudios de Progreso* n°45/2009, Fundación Alternativas.

Maloney, W. & van Deth, J. eds. (2008), Introduction. En *Civil Society and Governance in Europe. From national to international linkages*. Cheltenham: Edward Elgar.

Marks, G. *et al.* (1996), *Governance in the European Union*. London: Sage.

Michailidou, A. (2010), Vertical Europeanisation of Online Public Dialogue: EU Public Communication Policy and Online Implementation. En C. Bee & E. Bozzini, eds. *Mapping the European Public Sphere. Institutions, Media and Civil Society*. Surrey: Ashgate: 65-82.

Michel, H. (2007), Les groupes d'intérêt et la consultation sur le livre blanc: objectivation et institutionnalisation de la 'société civile'. En D. Georgakakis & M. de Lasalle, eds. *La nouvelle gouvernance européenne. Genèses et usages d'un livre blanc*. Strasbourg: Presses Universitaires de Strasbourg.

Moravcsik, A. (2006), What Can We Learn from the Collapse of the European Constitutional Project? *Politische Vierteljahresschrift*, 47(2):219-241.

Parlamento Europeo (2008) Report on the perspectives for developing civil dialogue under the Treaty of Lisbon, A6-0475/2008, 4-12-2008, available online at: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+REPORT+A6-2008-0475+0+DOC+PDF+V0//EN?language=EN>.

Parlamento Europeo (2009), Report requesting the Commission to submit a proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council on the implementation of the citizens' initiative, A6-0043/2009, 3-02-2009, available online at: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+REPORT+A6-2009-0043+0+DOC+PDF+V0//EN>.

Pichler, J.W (2008), Chapter1: Revolt in the stars. The 'European Citizens' Initiative' En J. W. Pichler, ed. *We change Europe ! The European initiative - Art 8b(4) Treaty of Lisbon*. Wien: Neuer Wissenschaftlicher Verlag: 23-84.

Pitkin, H.F. (1972), *The Concept of Representation*. Berkeley and Los Angeles: University of California Press.

Río Villar, S. del (2004), *La sociedad civil y su progresiva participación en la construcción europea: de la Conferencia Intergubernamental de 1996 a la Convención constitucional. Un proceso constituyente para la Unión, un referéndum para el demos europeo*. Tesis doctoral defendida en la Universidad del País Vasco en enero de 2004.

Río Villar, S. del (2008), *Ciudadanía activa en Europa: proceso participativo y nuevos espacios para la comunicación* 2º ed., Madrid: Grupo Difusión.

Sánchez-Salgado, R. (2007), *Comment l'Europe construit la Société civile*. Paris: Dalloz.

Saurugger, S. (2010), The social construction of the participatory turn: The emergence of a norm in the European Union. *European Journal of Political Research*, 49:471-495.

Scharpf, F.W. (1999), *Governing in Europe: effective and democratic?* Oxford: Oxford University Press.

Schmitter, P.C. (2009), On the Way to a Post-Functionalist Theory of European Integration. *British Journal of Political Science*, 39(1):211-215.

Seidendorf, S. (2009), *Europeanization through Contestation? Civil Society in Referenda Campaigns in France and Ireland*. En *Bringing Civil Society In: the European Union and the Rise of Representative Democracy*; European University Institute. Firenze.

Smismans, S. (2004), *Law, Legitimacy, and European Governance: Functional Participation in Social Regulation*. Oxford: Oxford University Press.

Sudbery, I. (2003), Bridging the Legitimacy Gap in the EU: Can Civil Society Help to Bring the Union Closer to its Citizens? *Collegium*, (26):75-97.

Tarrow, S. (2004), *El poder en movimiento*. 2 ed. Madrid: Alianza.

Trenz, H. & Eder, K. (2004), The Democratising Dynamics of a European Public Sphere: Towards a Theory of Democratic Functionalism. *European Journal of Social Theory*, (6):5-25.

Will, C. (2005), *The challenges of translation: the Convention and debates on the future of Europe from the perspective of European third sectors*. London.

## Trabajos publicados

- EP 1/1999 Cuadernos con alternativas 1. Varios autores.
- EP 2/1999 Cuadernos con alternativas 2. Varios autores.
- EP 3/1999 Bases para una reforma de la política. Varios autores.
- EP 4/2000 La educación a debate. Victoria Camps.
- EP 5/2000 Un pacto de Estado para la justicia. Varios autores.
- EP 6/2000 Sistema Nacional de Salud. Javier Rey.
- EP 7/2001 La Universidad Europea del Trabajo. Varios autores.
- EP 8/2001 La judicialización en la Unión Europea. Quién gana y quién pierde. Antonio Estella.
- EP 8 bis/2001 La liberalización de los servicios de interés económico general. Un modelo progresista dentro y para Europa. Leonor Moral.
- EP 9/2002 La armonización del impuesto sobre la renta de las personas físicas en el marco del debate federalista. Posibilidades y límites. Violeta Ruiz.
- EP 10/2002 La participación de los españoles en elecciones y protestas. Belén Barreiro.
- EP 11/2002 La Constitución europea y la Carta de Derechos fundamentales. María Luisa Fernández.
- EP 11 bis/2003 El proceso constituyente europeo en sentido estricto. Relanzar la integración desde la ciudadanía. Rosa Velázquez.
- EP 12/2003 Las nuevas formas de participación en los gobiernos locales. Eloísa del Pino y César Colino.
- EP 13/2003 El proceso de globalización. Análisis de las propuestas alternativas al Consenso de Washington. Carlos Garcimarán y Santiago Díaz de Sarralde.
- EP 14/2004 El modelo social en la Constitución europea. José Vida.
- EP 15/2004 Los procesos migratorios. Alternativas al discurso dominante. Arantxa Zaguire.
- EP 16/2005 La enseñanza de la religión católica en España. Margarita Lema.
- EP 17/2005 Ciudadanía y minorías sexuales. La regulación del matrimonio homosexual en España. Kerman Calvo.
- EP 18/2005 La financiación de las confesiones religiosas en España. Alejandro Torres.
- EP 19/2006 Propuestas para la reforma del sistema electoral español. Rubén Ruiz.
- EP 20/2006 Mujer y vivienda. Una aproximación al problema de la vivienda desde una perspectiva de género. Jordi Bosch.
- EP 21/2006 La restricción de derechos fundamentales en el marco de la lucha contra el terrorismo. M.<sup>a</sup> Ángeles Catalina Benavente.
- EP 22/2006 Una propuesta para la enseñanza de la ciudad democrática en España. Irene Martín Cortes.
- EP 23/2006 Los símbolos y la memoria del Franquismo. Jesús de Andrés Sanz.
- EP 24/2007 Cambios en las relaciones de trabajo y derecho a la huelga. Xavier Solà Monells y Daniel Martínez Fons.
- EP 25/2007 Modelos familiares y empleo de la mujer en el Estado de bienestar español. Almudena Moreno Mínguez.
- EP 26/2007 La exclusión social: análisis y propuestas para su prevención. Anabel Morfiña Díez.
- EP 27/2007 La reforma del Senado. Alberto Penadés e Ignacio Urquizu-Sancho.
- EP 28/2007 Un nuevo enfoque de la solidaridad autonómica a través de los Fondos de Compensación Interterritorial. Roberto Fernández Llera y Francisco J. Delgado Rivero.

- EP 29/2007 Derecho de asilo y mutilación genital femenina: mucho más que una cuestión de género. Yolanda García Ruiz.
- EP 30/2008 El desarrollo de políticas públicas locales como garantes de la satisfacción de los ciudadanos. Pablo Gutiérrez Rodríguez y Marta Jorge García-Inés.
- EP 31/2008 El turismo residencial y las políticas públicas europeas. Fernando J. Garrigós Simón y Daniel Palacios Marqués.
- EP 32/2008 La economía social y su participación en el desarrollo rural. Andrés Montero Aparicio.
- EP 33/2008 Prostitución y políticas públicas: entre la reglamentación, la legalización y la abolición. Pedro Brufao Curiel.
- EP 34/2008 La dimensión territorial de la pobreza y la privación en España. Jesús Pérez Mayo.
- EP 35/2008 “Ampliar para ganar”: las consecuencias electorales del crecimiento del Metro en Madrid, 1995-2007. Luis de la Calle Robles y Lluís Orriols i Galve.
- EP 36/2008 Las causas de la participación y sus consecuencias en el voto de centro y de izquierda en España. Sebastián Lavezzolo Pérez y Pedro Riera Seguera.
- EP 37/2008 El medio ambiente urbano en la Unión Europea. Susana Borràs Pentinat.
- EP 38/2008 Control político y participación en democracia: los presupuestos participativos. Ernesto Ganuza Fernández y Braulio Gómez Fortes.
- EP 39/2008 Cataluña después del primer “Tripartit”. Continuidad y cambio en patrones de comportamiento electoral. Laia Balcells Ventura y Elna Roig Madorran.
- EP 40/2009 La reducción de empleo y sus consecuencias en los resultados: un análisis de las empresas españolas. Fernando Muñoz Bullón y María José Sánchez Bueno.
- EP 41/2009 Flexicurity and Gender Equality: advancing flexicarity policies in Denmark and Spain. Óscar García Agustín y Lise Rolandsen Agustín.
- EP 42/2009 La cobertura de la situación de dependencia. Djamíl Tony Kahale Carrillo.
- EP 43/2009 Políticas públicas y segregación residencial de la población extranjera en la Comunidad de Madrid. Alfonso Echazarra de Gregorio.
- EP 44/2009 Libre circulación de personas y ciudadanía social: ¿cabe imponer barreras al turismo social?. Borja Suárez Corujo y Tomás de la Quadra-Salcedo Janini.
- EP 45/2009 Nuevos desafíos democráticos: hacia una iniciativa legislativa popular efectiva. Carmela Mallaina García.
- EP 46/2009 La deconstrucción del servicio público de televisión: hacia una política de innovación en las nuevas plataformas digitales. Alberto González Pascual.
- EP 47/2010 Desigualdad de rentas y desigualdad de oportunidades en España. Christelle Sapata.
- EP 48/2010 Un análisis del efecto de la Ley de igualdad en la representación electoral, parlamentaria y en el comportamiento electoral de las mujeres en las elecciones generales de 2008. Álvaro Martínez Pérez y Kerman Calvo Borobia.
- EP 49/2010 ¿Querer es poder? Un análisis de la fecundidad de las mujeres españolas e inmigrantes. María José Hierro Hernández y Margarita Torre Fernández.
- EP 50/2010 Salud y acceso a los servicios sanitarios en España: la realidad de la inmigración. Cristina Hernández Quevedo y Dolores Jiménez Rubio.
- EP 51 / 2010 Las políticas de conciliación en España y sus efectos: un análisis de las desigualdades de género en el trabajo del hogar y el empleo Pablo Gracia y Daniela Bellani.
- EP 52 / 2010 ¿Debe el agua de los ríos llegar al mar? Orientaciones para una gestión medioambiental del agua en España. Fernando Magdaleno Mas.
- EP 53 / 2010 The Internet Sector and Network Neutrality: where does the EU stand? Hairong Mu y Carlo Reggiani

- EP 54/2010 Políticas migratorias comparadas en el Sur de Europa: lecciones cruzadas entre España y Portugal. Belén Fernández Suárez.
- EP 55/2010 Los biocombustibles en la política energética europea: los retos de la estrategia energética europea para el año 2020. Raquel Montes Torralba.
- EP 56/2010 Blogging político y personalización de la democracia local en España y Portugal. Evidencias presentes y propuestas de futuro. J. Ignacio Criado y Guadalupe Martínez Fuentes.





