

## **El Parlamento Europeo como cauce de participación ciudadana en la integración europea**

EULALIA W. PETIT DE GABRIEL  
*Prof. Derecho Internacional*

### **Introducción**

El Parlamento Europeo disfruta de un bienio festivo: son dos conmemoraciones de extrema relevancia en la vida pública europea y de singular significado para los ciudadanos europeos.

En 2008 se conmemora el quincuagésimo aniversario de la primera reunión de esta institución, primera de cuantas recoge y desarrolla el articulado del Tratado de la Comunidad Europea<sup>1</sup>. En 2009 se conmemora el trigésimo aniversario de la primera elección directa de los miembros del Parlamento Europeo, que tuvo lugar entre los días 7 y 10 de junio de 1979.

Este doble aniversario (1958-2008 y 1979-2009), motivo de alegría y regocijo europeísta, coincide en el tiempo con una etapa

---

1. En el presente Tratado de la Unión se citan las instituciones sin calificarlas como tales en un listado específico contenido en el artículo 5, siendo el Parlamento el primero de la lista. De forma análoga, el Tratado de la Comunidad dedica los artículos 189 a 201 al Parlamento Europeo, como primera de las instituciones desarrolladas en el Título I (Disposiciones institucionales), Capítulo I (Instituciones). El Tratado de la Unión Europea, firmado en Lisboa el 17 de diciembre de 2008, contiene en su artículo 13 por primera vez un listado de instituciones, la primera de las cuales es el Parlamento Europeo. El Tratado de Funcionamiento de la Unión le dedica la Sección I (artículos 223-234), del capítulo I, dedicado a las Instituciones, del Título I, dentro de la Sexta Parte relativa a las disposiciones institucionales y financieras.

que alguno califica de crítica, de crisis europea. Tanto el fracasado Tratado por el que se establece una constitución como reconversión en el Tratado de Lisboa se basaban en una triple necesidad: más democracia, más eficacia y más presencia en el mundo. La proyectada reforma tiene como primer objetivo acercar la Unión al ciudadano, y fundamentalmente aborda este reto –tanto el Tratado llamado “Constitución” como el Tratado de Lisboa– “poniendo al Parlamento, representante de los ciudadanos, en el centro del sistema”<sup>2</sup>.

Sacudido por los problemas que está planteando el largo proceso iniciado en la Declaración de Laeken<sup>3</sup> para la reforma en profundidad de los Tratados en una Unión ampliada, el Parlamento Europeo ha resultado ser la institución que ha “soportado” modificaciones funcionales más profundas en los 50 años de historia de las originales Comunidades y hoy Unión Europea.

En un momento de desconcierto europeo, en el que tras dos paralizantes referendos negativos –francés y holandés– frente al llamado Tratado por el que se establece una Constitución para Europea, la voluntad libremente expresada por los ciudadanos irlandeses no está recibiendo igual trato, cabe preguntarse cuál es el sentido del Parlamento Europeo como cauce de representación directa de los ciudadanos europeos.

## I. Algunos datos

Originalmente, lo que hoy conocemos como Parlamento Europeo respondía a un nombre y a una lógica de representación bien distintas.

2. ALDECOA, LUZARRAGA, Francisco, y GUINEA LLORENTE, Mercedes, “El rescate sustancial de la Constitución Europea a través del Tratado de Lisboa: la salida del laberinto”, Documento de trabajo nº 9/2008, Real Instituto Elcano, p. 5.

3. Adoptada en el Consejo Europeo de 15 de diciembre de 2001, los Jefes de Estado y de Gobierno plantearon la necesidad de una reforma para lograr una mayor democratización de la Unión Europea, un papel de Europa en la política mundial de mayor relevancia y protagonismo y para realzar el papel de los ciudadanos europeos en la Unión. Puede verse el texto completo de la declaración en <http://european-convention.eu.int/pdf/LKNES.pdf>.

El Tratado de la CECA incluyó entre las instituciones previstas en el Tratado de 1951 una Asamblea Común del Carbón y del Acero, cuya primera reunión tuvo lugar el 10 de septiembre de 1952. Al firmarse los tratados de Roma en 1957, se introdujo en los mismos un cambio de nombre para esta institución, que pasaría a llamarse Asamblea Parlamentaria Europea. La reunión de constitución bajo esta nueva denominación tuvo lugar el 19 de marzo de 1958. Robert Schuman fue elegido Presidente de la Asamblea.

En estos momentos de inicial rodaje de las Comunidades, el Tribunal de Justicia y el Parlamento eran las únicas instituciones verdaderamente comunes a las tres Comunidades (CECA, CEEA y CEE), puesto que Consejo de Ministros y Comisión (Alta Autoridad para la CECA) tenían distinta composición y funciones. Estas dos instituciones no se unificaron para las tres Comunidades hasta el 1 de julio de 1967, cuando entra en vigor el Tratado de fusión de los ejecutivos.

En 1962 la Asamblea modificó su designación pasándose a auto-nominarse Parlamento Europeo. Este término se incorporaría a los Tratados con el Acta Única Europea en 1986.

Originalmente estuvo integrada por 78 parlamentarios (Tratado de París, 1951), tomando el número y distribución por Estados de la composición de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa. Tras la creación de la Comunidad Económica Europea y la Comunidad Europea de la Energía Atómica (Tratados de Roma, 1957), su composición fue ampliada a 142 parlamentarios. No obstante, tanto en el primer Tratado como en los subsiguientes, las funciones que se atribuían a esta Cámara eran meramente consultivas.

Además, estos representantes no respondían originalmente a un mandato directo de los ciudadanos, puesto que eran designados por las Cámaras nacionales de representación, de entre sus miembros. Desempeñaban por tanto un doble mandato ciudadano: en sus respectivos parlamentos nacionales y, en el caso de ser designados en su seno para la Asamblea Parlamentaria, en esta cámara europea.

El Parlamento Europeo ha ido creciendo a medida que las ampliaciones de las Comunidades-Unión Europea se han ido sucediendo. Desde el 1 de enero de 1973, y como consecuencia de las adhesiones de Reino Unido, Irlanda y Dinamarca, el número de parlamentarios fue de 198. Con motivo de las primeras elecciones directas y luego de la incorporación de Grecia (1979), España y Portugal (1986), el Parlamento Europeo fue ampliado hasta los 518 parlamentarios. Con posterioridad, el siguiente incremento en el número total de representantes fue debido a la unificación de Alemania y tuvo efecto a partir de 1994. Con la cuarta ampliación (1995, Austria, Finlandia y Suecia) el Parlamento se amplió hasta 626 europarlamentarios.

Con las nuevas ampliaciones hacia el Este en perspectiva, el Tratado de Niza en 2001 fijó el número máximo de representantes en 732<sup>4</sup>. Con el Tratado de Atenas, que estructuraba las instituciones para 25 Estados miembros, el número total de componentes de la eurocámara llegó a 726. Una vez Rumania y Bulgaria ingresaron el 1 de enero de 2007, el número de europarlamentarios sobrepasó el máximo permitido por el tratado, llegando a 785 europarlamentarios.

El Tratado de la Unión en la nueva versión de Lisboa –cualquiera que sea su destino futuro– prevé en el artículo 14 nuevamente un tope para racionalizar la composición de la cámara –750 parlamentarios– para la futura composición de la Cámara, cualquiera que sea el número de Estados miembros. Debe tenerse en cuenta que la distribución de escaños en el Parlamento Europeo está en relación con la población de cada Estado miembro, aunque con una corrección que hace que los Estados más poblados se encuentren sub-representados<sup>5</sup>.

4. Artículo 189, segundo párrafo, del Tratado de la Comunidad Europea, conforme a la redacción dada por el Tratado de Atenas de 2003, que modificaba el Tratado de Niza, para tener en cuenta las modificaciones institucionales resultantes de la primera ampliación al Este, DOUE C 321/E, de 29 de diciembre de 2008.

5. El Tratado de Lisboa, al establecer el mismo máximo de 750 parlamentarios pero introducir un umbral mínimo de 6 parlamentarios por Estado, hace aún más exagerada la situación. En la actualidad Malta es el Estado en el que menos representantes se eligen, siendo 5 el número. El número total de parlamentarios como

Pero si el incremento de representantes en la cámara tiene ante todo visibilidad, lo más relevante en estos 50 años de historia que celebramos en 2008 ha sido el paso al sistema de elección directa de los representantes.

Sin duda alguna, este cambio es el motor de otra de las grandes revoluciones internas en la estructura y competencias originales de las Comunidades: la asunción de progresivas funciones por el Parlamento Europeo, tanto en el ámbito legislativo como en el de control o en el presupuestario. A ambas cuestiones –la modificación en el sistema de elección de los parlamentarios y las nuevas y relevantes funciones asumidas por el Parlamento Europeo en los casi 30 años de elecciones directas– dedicamos los siguientes apartados.

## II. La elección directa del PE y su significado

Originalmente, el Tratado CECA en su artículo 21 preveía la doble posibilidad de que sus representantes en la Asamblea fueran designados bien por los Parlamentos nacionales respectivos, bien elegidos por sufragio universal directo, a elección de cada Estado miembro.

La práctica, desde el principio y de forma generalizada, fue la designación en el seno de las asambleas parlamentarias nacionales. A pesar de ello, y a pesar también del Consejo de Ministros, la Asamblea desde el comienzo trabajó para lograr su elección por sufragio directo. En octubre de 1958, se comenzó a trabajar en un texto, aprobado el 17 de mayo de 1960, con el título de «Proyecto de Convención sobre la elección de la Asamblea Parlamentaria europea por sufragio universal directo»<sup>6</sup>.

ya se ha dicho, con 27 Estados miembros es ahora 785. Incluso sin futuras adhesiones ello significa que para dotar a Malta de un parlamentario más y reconducir el número total a 750, la diferencia en términos de población representada por cada escaño entre los Estados más poblados y los menos poblados aumenta.

6. CHUECA SANCHO, Ángel, “El principio de elección directa del Parlamento Europeo”, *Revista de Instituciones Europeas*, vol. 5, n° 2, 1978, pp. 429-448.

El verdadero impulso a la idea tuvo que esperar más de una década: el “Informe sobre la Unión Europea”<sup>7</sup>, resultado del encargo recibido de la Conferencia de Jefes de Estado o de Gobierno de la Comunidad Europea el 10 de diciembre de 1974, aborda la cuestión institucional como medio para alcanzar una «Unión Europea», objetivo marcado por los Estados miembros y cuya consecución debía lograrse antes de finalizar la década de los setenta. El informe Tindemans vuelve a llamar la atención sobre la necesidad de alcanzar en esa década la elección directa del Parlamento Europeo. En el informe Tindemans se pone de manifiesto la relación entre el modo de elección y el incremento de competencias: a juicio de Tindemans, la elección directa se traduciría en «el ejercicio creciente de una función legislativa».

En el Consejo Europeo de 16 y 17 de julio de 1975, los Jefes de Estado y de Gobierno solicitaron al Consejo de Asuntos Exteriores un informe sobre la elección del Parlamento Europeo por sufragio universal directo. Dicho informe sería luego discutido en el Consejo Europeo de diciembre de ese mismo año. Y en el Consejo Europeo de julio de 1976 se decidió sobre el número y distribución de los escaños con un sistema proporcional a la población, aunque corregido a favor de los Estados más pequeños y menor poblados. Esta corrección permanece aún vigente en la actualidad, y continuará estándolo

7. El informe fue presentado el 29 de diciembre de 1975 ante el Consejo Europeo por Leo Tindemans, de quien toma el nombre, como una síntesis de los tres informes presentados por las instituciones europeas (Parlamento Europeo, Comisión y Tribunal de Justicia) a petición de la conferencia de Jefes de Estado y de Gobierno que tuvo lugar en 1974. El texto del informe completo en castellano fue publicado en la *Revista de Instituciones Europeas*, Vol. 3, Nº 2, 1976, pp. 583-619. Sobre la relevancia y consecuencias del mismo, puede verse FERRAN, Gabriel, “El informe Tindemans sobre la Unión Europea”, *Revista de Instituciones Europeas*, Vol. 3, Nº 2, 1976, pp. 327-348; TRUYOL Y SERRA, Antonio, “El informe Tindemans”, *Revista Española de Derecho Internacional*, XXIX, 1976, nº 1, pp. 91-99; TRUYOL Y SERRA, Antonio, “Las incidencias institucionales del informe Tindemans”, *Revista de Instituciones Europeas*, Vol. 3, Nº 2, 1976, pp. 301-326; FARA-MIÑÁN GILABERT, Juan Manuel, “Coordenadas sobre la Unión Europea”, *Revista de Política Internacional*, Nº 152, 1977, pp. 47-73.

pues el Tratado de Lisboa la perpetúa bajo la fórmula “decrecientemente proporcional”<sup>8</sup>.

Los problemas que planteaba la elección directa era –además del número y distribución de escaños, principal preocupación de los gobiernos– el tipo de circunscripción y de sistema electoral, dadas las diferencias entre los entonces nueve Estados miembros en sus respectivas tradiciones electorales.

La Decisión y el Acta relativa a la elección de los representantes en el Parlamento Europeo por sufragio universal directo<sup>9</sup> se firmaron en Bruselas el 20 de septiembre de 1976. Tras su ratificación por todos los Estados miembros, el texto entró en vigor el 1 de julio de 1978.

Se optó por no cerrar un procedimiento electoral uniforme dada la oposición del Reino Unido a abandonar el sistema mayoritario, fijando unos elementos comunes para las elecciones que debían celebrarse en cada Estado miembro, pero dejando un cierto margen en cuestiones sensibles. Entre los aspectos comunes se encuentran las fechas en las que las elecciones deben celebrarse<sup>10</sup>, algunos aspectos del régimen de incompatibilidades y la forma y fecha en que debía constituirse el Parlamento tras las elecciones. Las primeras elecciones se celebraron entre los días 7 y 10 de junio de 1979 conforme a este procedimiento.

Tras aprobarse el 10 de marzo de 1982 un proyecto de acto relativo a un procedimiento electoral uniforme para la elección de sus diputados<sup>11</sup> –no adoptado por los Estados miembros–, el Parlamento

8. Artículo 14, párrafo segundo, del Tratado de la Unión Europea (Lisboa).

9. DO L 278 de 8 de octubre de 1976.

10. Pero incluso en este aspecto se permite una cierta flexibilidad, pues se fija una fecha que incluye la posibilidad de celebrar la elección entre el jueves y el domingo, de forma que los Estados puedan ajustarlo con respecto a su tradición nacional en relación a las elecciones celebradas en día laborable o festivo. No obstante, el recuento de papeletas no podrá iniciarse hasta que las elecciones hayan concluido en todos los Estados miembros.

11. DO C 87/62 de 5 de abril de 1992.

Europeo se pronunció en marzo de 1993 en favor de un procedimiento electoral uniforme basado en el sistema proporcional con un umbral mínimo del 5%<sup>12</sup>. En 2002 se reformó el Acta Electoral Europea, optando por unos principios comunes. Todavía en 2008 no existe una posición cerrada sobre el procedimiento electoral uniforme, por lo que las elecciones se celebran siguiendo sistema diversos, en los que —por ejemplo— coexisten circunscripciones nacionales con circunscripciones regionales<sup>13</sup>.

Existe en la actualidad un principio de acuerdo entre el Consejo y el Parlamento que incluye cuatro puntos básicos: el sistema electoral uniforme será el sistema proporcional de listas o de voto único transferible (especificidad irlandesa); el voto podrá ser preferencial; podrán mantenerse las distintas circunscripciones (nacionales o regionales) siempre que no afecte a la proporcionalidad del voto. Más adelante, deberán fijarse circunscripciones regionales en los Estados miembros de más de 20 millones de habitantes; y, el límite mínimo para participar en el reparto de escaños será el 5% de los sufragios expresados.

El Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (Lisboa) no ha avanzado hacia el principio de procedimiento electoral uniforme, pues establece que los miembros del Parlamento Europeo serán elegidos “por sufragio universal directo, según un procedimiento uniforme en todos los Estados miembros o de acuerdo con principios comunes a todos los Estados miembros”, expresión que recoge de

12. El sistema proporcional está en vigor actualmente en 14 países de la Comunidad, aplicando el Reino Unido un sistema de elección uninominal mayoritario, según indica la página de la Oficina del Parlamento Europeo en España.

13. La circunscripción es regional en los siguientes Estados miembros: Irlanda, Reino Unido, Alemania, Italia, Grecia, Bélgica, Polonia y Francia (este último desde 2003, en que una ley sustituyó la circunscripción única por ocho circunscripciones regionales). En el caso de España, la circunscripción es única y las particularidades del régimen electoral europeo motivaron una reforma de la Ley Orgánica de Régimen Electoral General, que dedica desde 1987 el Título VI a las “Disposiciones especiales para las Elecciones al Parlamento Europeo”. Sucesivamente reformada en 1994 (LO 13/1994, BOE de 31 de marzo de 1994) y 2003 (LO 16/2003, BOE de 29 de noviembre de 2003).

los Tratados en vigor<sup>14</sup>. No obstante, el Parlamento Europeo a largo plazo quiere que el sistema evolucione hacia una circunscripción única en toda la Unión Europea.

Desde que comenzaron a celebrarse las elecciones directas al Parlamento Europeo, han transcurrido ya cinco legislaturas completas, y estamos a punto de finalizar la sexta, cada una de cinco años de duración. Es natural pensar que desde 1979 esta institución ha sido portavoz de las demandas y opiniones ciudadanas a través de los representantes políticos sentados en el Parlamento, que se reúnen por grupos y afinidad políticos y no por nacionalidad. La participación en las elecciones ha sido decreciente, “baja y alarmantemente decreciente” en palabras de la Profesora A. Mangas Martín. Si en 1979 fue de un 63%, en 2004 sólo alcanzó el 45,6%<sup>15</sup>.

La elección directa, por sufragio universal y secreto, pretende hacer realidad la naturaleza del Parlamento como institución en la que están representados “los pueblos de los Estados reunidos en la Comunidad”<sup>16</sup>. El Tratado de Lisboa va más allá, definiendo por primera vez en la larga historia de esta institución, al Parlamento Europeo como institución de representación de “los ciudadanos de la Unión”<sup>17</sup>.

14. A tal efecto pueden compararse el artículo 190, en su apartado cuarto del Tratado de la Comunidad Europea actualmente vigente, con el artículo 223, párrafo primero, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, para verificar la práctica identidad de redacción entre ambos.

15. Como ilustra esta profesora, el descenso ha sido paulatino: 63% en 1979, 61% en 1984, 58,5% en 1989, 56,8% en 1994, 49,4% en 1999 y 45,6% en 2004, en MANGAS MARTÍN, A. Y LIÑÁN NOGUERAS, Diego J., *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, Madrid, Tecnos, 5ª ed., 2005, p. 181. Sobre el tema, puede verse el estudio monográfico de RIVAS, Eduardo, *La representatividad de los parlamentarios europeos*, 2007, <http://www.eumed.net/libros/2007a/254/index.htm> (descarga completa gratuita).

16. Artículo 20 de los Tratados de Roma de 1957 (CEE y CEEA). En la actualidad, el artículo 190, párrafo primero, del Tratado de la Comunidad Europea sigue contemplando la composición del Parlamento Europeo en términos de “representantes [en el Parlamento Europeo] de los pueblos de los Estados reunidos en la Comunidad”.

17. Artículo 14, párrafo segundo, del Tratado de la Unión Europea (Lisboa).

### III. Ciudadanía y Parlamento europeos

La modificación que el Tratado de Lisboa introduce –el Parlamento Europeo como institución de representación de los ciudadanos de la Unión Europea, en lugar de representación de los pueblos de los Estados reunidos en la Comunidad– es significativa por cuanto que es un eslabón más en la cadena de democratización y conciencia ciudadana en el seno de la Unión Europea.

Ya desde el informe Tindemans<sup>18</sup> y posteriormente con el proyecto Spinelli<sup>19</sup>, la idea de que el proceso de construcción europea no podía ser una empresa<sup>20</sup> exclusivamente intergubernamental empezó a impregnar la filosofía de las sucesivas reformas de los Tratados.

Durante la conferencia intergubernamental de 1990, la delegación española introdujo una propuesta, para el texto articulado, en el que se recogía el concepto de ciudadanía europea. Dicho concepto cristalizó en el Tratado de la Unión Europea, de 1992, y pasó a regir el estatus jurídico de los nacionales de los Estados miembros, que encontraban en la ciudadanía una extensión y complemento de los derechos que les otorgaban sus Estados nacionales.

18. El informe Tindemans contenía un capítulo titulado “La Europa de los Ciudadanos”. En él Tindemans proponía, además de una serie de actuaciones encaminadas a la mejor protección de los derechos de los individuos, la aprobación de diversas medidas que hicieran perceptible, mediante señales exteriores, el surgimiento de una “conciencia europea”: la unificación de pasaportes (hoy casi una realidad), la desaparición de los controles de las fronteras, la utilización indistinta de los beneficios de los sistemas de Seguridad Social, la convalidación de los títulos y cursos académicos...

19. Fue parlamentario europeo de 1976 a 1986. Bajo su iniciativa, el Parlamento decidió la creación de una comisión encargada de la reforma institucional de la Comunidad. Su proyecto fue aprobado por el Parlamento por amplia mayoría en 1984, y fue una de las bases de donde surgirá el Tratado de la Unión Europea de 1992. El proyecto Spinelli contenía una referencia al concepto de ciudadanía europea en su artículo 3: “Los ciudadanos de los Estados miembros son, por dicho motivo, ciudadanos de la Unión. (...) Los ciudadanos de la Unión participan en la vida política de la misma bajo las formas previstas por el presente Tratado, gozan de los derechos que les son reconocidos por el ordenamiento jurídico de la Unión se amoldan a las normas de la misma”.

20. Utilizamos el término “empresa” en el sentido de la primera de las acepciones recogidas por el DRAE: “Acción o tarea que entraña dificultad y cuya ejecución requiere decisión y esfuerzo”.

El estatuto de ciudadanía, conforme al artículo 17 del Tratado de la Comunidad Europea en vigor se predica de “toda persona que ostente la nacionalidad de un Estado miembros”, siendo “complementaria y no sustitutiva de la ciudadanía nacional”. Implica un estatuto de derechos y obligaciones recogidos en el Tratado.

Entre los derechos de ciudadanía se encuentran el derecho a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros (art. 18 TCE), el derecho a ser asistido por las autoridades diplomáticas y consulares de cualquier Estado miembro en el territorio de un tercer país en el que no esté representado el Estado miembros del que es nacional (art. 20), el derecho de petición y de información (art. 21), y el derecho a participar como elector y elegible en las elecciones municipales y en las elecciones al Parlamento Europeo en el Estado miembro en el que resida legalmente (art. 19).

Este último derecho ha permitido hacer efectivo el derecho de cada nacional de un país miembro de la Unión Europa a participar en las elecciones al Parlamento. Hasta su reconocimiento y desarrollo<sup>21</sup>, aquellos nacionales de un país miembro cuya legislación no preveía mecanismos de voto a distancia (como el voto por correo) veían impedido o cuando menos limitado el efectivo disfrute del derecho cuando residían de forma estable en otro país miembro.

Este derecho de ciudadanía europea conlleva una mayor identificación del ciudadano con el proceso comunitario, por cuanto diluye el peso de la frontera nacional, tanto en la vida cotidiana –elecciones locales– como en los asuntos comunitarios –elecciones al parlamento Europeo–. El paso siguiente, efectivamente, era reconocer (como hace el Tratado de Lisboa) que el Parlamento Europeo representa a los ciudadanos europeos y no a los “pueblos de los Estados reunidos en la Comunidad”.

21. El derecho contemplado en el artículo 19 del TCE en vigor fue desarrollado por la Directiva 93/109, de 6 de diciembre de 1993 (DO L 329, de 30 de diciembre de 1993), transpuesta mediante la incorporación de sus objetivos a la reforma de la Ley Orgánica de Régimen Electoral General de 1994 (LO 13/1994, de 30 de marzo, BOE de 31 de marzo de 1994).

#### IV. ¿Por qué el PE, y por tanto la participación ciudadana, es tan importante?

Como indicábamos anteriormente, existe una correlación entre la elección directa del Parlamento Europeo y el incremento de sus competencias en el difícil equilibrio de poderes comunitario.

Y ello queda de manifiesto, en primer lugar, en el hecho de que los procedimientos de adopción de decisiones comunitarias reciben su nombre técnico en función del grado de participación del Parlamento. Así, si originalmente el Parlamento participaba en el procedimiento de consulta, en la actualidad se encuentra asociado al Consejo en el procedimiento de codecisión<sup>22</sup>, por el cual cualquiera de ambas instituciones puede en la práctica vetar la aprobación de una propuesta legislativa en un número relevante de materias. El Tratado de Lisboa renombra este procedimiento, denominándolo procedimiento legislativo ordinario, terminología que pone de manifiesto el carácter básico que el procedimiento debe tener. Son disposiciones puntuales del Tratado —aunque quizá excesivamente abundantes— las que remiten a un procedimiento legislativo especial, heredero del antiguo procedimiento de consulta, en el cual el Parlamento Europeo desempeña una labor consultiva tan sólo.

La terminología del Tratado de Lisboa es, al mismo tiempo, significativa por cuanto que hace desaparecer de la designación la participación del Parlamento —como en cambio ocurría en el procedimiento de consulta, en el de dictamen conforme o en el de codecisión—. Al contrario, da por sobreentendido que lo ordinario, lo habitual es la implicación del Parlamento en pie de igualdad con el Consejo a la hora de decidir en materia legislativa.

La evolución de la implicación del Parlamento en la actividad legislativa —nominal y efectivamente— está sin duda asociada a la elección directa por los ciudadanos. En ese proceso revolucionario de asignación de un papel institucional de primera magnitud al

22. Artículo 251 del Tratado de la Comunidad Europea.

Parlamento Europeo tiene especial trascendencia la asunción —también progresiva— de competencias de control<sup>23</sup> y presupuestarias<sup>24</sup>. En la evolución de estas últimas, el Tratado de Lisboa supone una revolución cualitativa, al otorgar un poder de veto al Parlamento Europeo sobre todos los capítulos de gastos<sup>25</sup>, y no sólo sobre los gastos no obligatorios, como ocurre en el Tratado actualmente vigente<sup>26</sup> o a la totalidad del presupuesto cuando concurran motivos importantes<sup>27</sup>.

No cabe duda que el Parlamento Europeo ha cobrado especial relevancia en el proceso de construcción europea con respecto al equilibrio interinstitucional. Si dicho equilibrio se construía originalmente sobre la base del diálogo Comisión-Consejo, hoy el Parlamento Europeo es un contrapeso fundamental. Ha demostrado, además, a lo largo de su historia su capacidad para reivindicar parcelas competenciales de primer orden. Ello es una primera razón para

23. Puede verse, desde la perspectiva del papel de la institución parlamentaria en general, el trabajo de ALLUÉ BUIZA, Alfredo, “Evolución de la función de control del Parlamento europeo”, en *Nuevos retos del control parlamentario: comunidades autónomas y Unión Europea*, Tirant lo Blanch, 2002, pp. 211- 230. Y en la misma obra, ROSADO IGLESIAS, Gema, “La función de control del Parlamento Europeo”, pp. 231-280.

24. En concreto sobre la evolución de las competencias presupuestarias puede consultarse la tesis doctoral de María CERVERA VALLTERRA, *El poder presupuestario del Parlamento Europeo*, Universidad de Valencia, 2004, dirigida por el profesor. J. JUSTE RUIZ, y cuyo texto puede encontrarse en [http://www.tdx.cesca.es/TESIS\\_UV/AVAILABLE/TDX-0520104-130846//cervera.pdf](http://www.tdx.cesca.es/TESIS_UV/AVAILABLE/TDX-0520104-130846//cervera.pdf).

25. El artículo 314 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea diseña un procedimiento legislativo especial para la aprobación del presupuesto, en el que no se distingue el alcance de los poderes del Parlamento para proponer enmiendas en función de que los gastos tengan la consideración de obligatorios o de no obligatorios, ni se exige tampoco que el Parlamento considere motivos de relevancia “importante” para rechazar la globalidad del presupuesto. El Parlamento Europeo, por mayoría de sus miembros, puede bloquear el proceso, de manera que sea necesario reiniciarlo con una nueva propuesta de la Comisión.

26. Artículo 272, apartado cuarto, del Tratado de la Comunidad Europea.

27. Puede verse a tales efectos el párrafo octavo del artículo 272 del Tratado de la Comunidad Europea. Hasta la fecha, el Parlamento ha rechazado en tres ocasiones la totalidad del presupuesto sobre la base de “motivos importantes”, en 1980, 1982 y 1985.

que los ciudadanos ejerzamos nuestros derechos de participación política y nos implicamos en el proceso de decisión comunitaria, eligiendo a nuestros representantes políticos en el Parlamento Europeo e incluso presentándonos como candidatos. La Unión europea no está lejos de nosotros si participamos en sus procesos.

La necesidad de identificación del ciudadano con el proceso de construcción política europea tiene una primera oportunidad en el Parlamento Europeo. La historia de la construcción comunitaria nos enseña que un proceso de cooperación e integración exclusivamente intergubernamental en sus orígenes se está convirtiendo en un proyecto que debe integrar a los ciudadanos si quiere garantizar su pervivencia y necesidad de cambio.

El referéndum, con resultado negativo en Irlanda, del pasado 12 de junio es muestra de ello. La sensación de dilución del peso del Estado-nación individualmente considerado en los equilibrios del sistema debe ser compensado con la percepción ciudadana de que el Parlamento Europeo es un cauce de articulación de sus intereses. La falta de formación europeísta entre los ciudadanos, la falta de interacción entre la institución y los ciudadanos, la lejanía geográfica y mental de los pueblos de Europa de los centros donde se toman las decisiones, todo ello amplía la distancia entre la Unión Europea y sus ciudadanos.

La percepción de la Unión por el ciudadano como parte de su realidad cotidiana debe ser reforzada. La elección directa del Parlamento Europeo, de la que celebraremos el trigésimo aniversario durante las próximas elecciones de junio de 2009, es una de las vías para favorecer la toma de conciencia ciudadana respecto al verdadero significado, los beneficios y, por que no, los riesgos del proyecto europeo. Pero las elecciones, cada cinco años, son sólo uno de los cauces de participación ciudadana en la labor parlamentaria.

Entre los derechos incluidos en el estatuto de ciudadanía europea se encuentran algunos también significativos para el concepto de participación ciudadana y que recoge el artículo 21 del Tratado

de la Comunidad: “Todo ciudadano de la Unión tendrá el derecho de petición ante el Parlamento Europeo”; “Todo ciudadano de la Unión podrá dirigirse por escrito a cualquiera de las instituciones u organismos (...) en una de las lenguas mencionadas en el artículo 314 y recibir contestación en esa misma lengua”.

El Tratado de la Unión Europea en su nueva versión de Lisboa, recoge en el artículo 11 el derecho de “un grupo de al menos un millón de ciudadanos de la Unión, que sean nacionales de un número significativo de Estados miembros” a “tomar la iniciativa de invitar a la Comisión Europea, en el marco de sus atribuciones, a que presente una propuesta adecuada sobre cuestiones que estos ciudadanos estimen que requieren un acto jurídico de la Unión para los fines de la aplicación de los Tratados”.

Este derecho, que en el Tratado de la Unión (Lisboa) se encuentra dentro del Título II dedicado a las “Disposiciones sobre los principios democráticos”, y en el Tratado de Funcionamiento que lo desarrolla<sup>28</sup>, dentro de los derechos de ciudadanía de la Unión, vuelve a subrayar la relevancia de la participación ciudadana y el interés, dentro del conjunto de reformas que se proponen, de acercar la construcción europea al ciudadano.

No obstante, ninguno de estos derechos –ya sea el derecho a elegir y ser elegible en las elecciones al Parlamento Europeo en cualquier Estado comunitario el que se tenga la residencia, el derecho de petición, el derecho de dirigirse a las instituciones o el de propuesta de iniciativa legislativa– tiene sentido y será cauce de articulación de la participación ciudadana sin formación previa en la empresa europea.

28. El artículo 24 del Tratado de Funcionamiento establece que “El Parlamento Europeo y el Consejo adoptarán mediante reglamentos, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, las disposiciones relativas a los procedimientos y condiciones preceptivas para la presentación de una iniciativa ciudadana en el sentido del artículo 11 del Tratado de la Unión Europea, incluido el número mínimo de Estados miembros de los que han de proceder los ciudadanos que la presenten”.

*El gran déficit democrático de la Unión no está hoy por hoy en la existencia de mecanismos para canalizar la voluntad popular, la participación colectiva e individual: existen cauces para ello y, además, los Gobiernos han demostrado su propensión a reforzarlos, a aceptar nuevas vías de participación y a dotar de competencias al Parlamento Europeo. El gran déficit democrático de la Unión Europea es, hoy por hoy, la formación y el conocimiento del pasado, el presente y los posibles futuros de la Unión.* Un conocimiento no doctrinario, un conocimiento que fundamente la crítica y el rechazo cuando proceda, y el apoyo y la adhesión en las dimensiones de paz y prosperidad que implica esta compleja realidad en progresión que es la Unión Europea.

Sin esa educación en las escuelas, en los institutos, en las Universidades, en los centros de adultos y de formación permanente, no uno sino varios Parlamentos que hubiera seguirían sin responder realmente al pulso y sentir ciudadano. Y el proceso de construcción europea seguiría estando lejos de los ciudadanos y en manos exclusivas de los gobiernos.

Y junto a la educación europea, o mejor dicho, educación en Unión Europea, el gran reto de la participación ciudadana es la articulación de mecanismos de cooperación y entendimiento entre los diversos cauces de articulación de la representación ciudadana: los parlamentos nacionales y el Parlamento Europeo. Hasta hace nada vivían de espaldas. Aun cuando ya se han puesto los primeros ladrillos para construir esa colaboración en el ámbito del principio de subsidiariedad, queda aún mucho para que todos y cada uno de los Parlamentos nacionales den contenido y agilidad a tal colaboración. Otras medidas en diversos ámbitos deberían adoptarse para reforzar esa relación entre los distintos niveles de representación y participación ciudadana. Pero ello escapa al tema del presente trabajo<sup>29</sup>.

---

29. Para una información permanente sobre el Parlamento europeo, puede consultarse la página web de esta institución (<http://www.europarl.europa.eu>) y la página web de la Oficina del Parlamento Europeo en España (<http://www.europarl.es>).