

# La política de la comunicación en Europa: el nuevo reto de la Europa democrática

Sumario: RESUMEN.—I. INTRODUCCIÓN.—II. REDEFINICIÓN DE LA POLÍTICA DE LA COMUNICACIÓN EUROPEA.—III. INFORMACIÓN Y PARTICIPACIÓN.—3.1. La política europea de la información.—3.2. Política europea de participación.—IV. CONCLUSIONES.

## RESUMEN

*De nuevo el Eurobarómetro 2014 y las elecciones al Parlamento Europeo de este mismo año arrojan resultados demoledores sobre la UE. La crisis financiera actual y la aparente falta de soluciones y respuestas políticas contundentes por parte de los líderes europeos en modo alguno, frena la idea en los ciudadanos de que no existe una verdadera Unión Europea. El ciudadano no sabe y no entiende que es lo que está pasando y eso le genera miedos de cara a Europa. Para paliar esta situación Europa debe apostar no solo por una fuerte política de comunicación sino también de participación. La primera la lleva principalmente a cabo a través de la Agenda Digital 2020 como estrategia de la UE para impulsar el desarrollo económico y social a partir de las tecnologías de la información y comunicación en la segunda década del siglo XXI, alineando todas las normas, políticas, instituciones, organismos, actores y fuerzas socioeconómicas con los objetivos de la sociedad digital. La segunda a través de la iniciativa ciudadana regulada en el Título II del Tratado de la Unión Europea bajo la rúbrica «los principios democráticos», artículos 9 a 12.*

*PALABRAS CLAVE: Eurobarómetro, desafección ciudadana, comunicación, participación, Agenda Digital para Europa, Iniciativa Ciudadana Europea.*

---

\* Letrada de la Asamblea de Madrid.

## I. INTRODUCCIÓN

En un contexto en el que la Unión Europea, sus instituciones, y sus actividades tienen un lugar preminente en los medios de comunicación a causa de las noticias constantes sobre el impacto a largo plazo de la migración, la creciente desigualdad social, la decadencia de los partidos políticos, la política de austeridad, la individualización, el desempleo y la situación económica, la desafección, el desinterés y desconocimiento de los ciudadanos para con la Unión Europea no ha descendido, en relación con épocas anteriores.

Con la mirada puesta en los acontecimientos actuales, como la crisis de la eurozona sin resolver, de nuevo el Eurobarómetro 2014<sup>1</sup> arroja un resultado demoledor sobre la Unión Europea, pues si bien los ciudadanos observan las ventajas de la pertenencia de su país a la Unión, ya no la consideran lo suficientemente fuerte como para resolver sus problemas, no tienen la sensación de la existencia de una solidaridad entre los Estados y los pueblos, y por ello carecen de un sentimiento positivo y de identidad colectiva.

Desde la Unión Europea siguen buscando nuevas políticas de comunicación en el sentido de nuevas estrategias de información y comunicación para recortar las distancias que les separan de sus ciudadanos, para conseguir una Europa integral e integrada. Esto es, conseguir que los nuevos medios de comunicación se muevan de manera sincronizada para poder añadir algo a su capacidad comunicativa: conseguir que los ciudadanos perciban una idea europea coherente y común; una Europa del ciudadano con el ciudadano y por el ciudadano, de tal forma que se consiga que la marca europea sea código común europeo que llegue al público y se convierta en una nueva forma de entender Europa, como algo integral.

Por otro lado, Europa es consciente de la revolución que en el ámbito de las tecnologías se está produciendo y que para integrar a sus ciudadanos necesita previamente una estrategia que impulse el desarrollo económico y social a partir de las tecnologías de la información y comunicación. Europa tiene que tratar de alinear las normas, políticas, instituciones, organismos, actores y fuerzas socioeconómicas de los distintos Estados miembros que la componen con el objetivo de llegar a la sociedad europea digital, pues si no invierte en ello, no solo no conseguirá comunicarse con sus ciudadanos sino que además tampoco podrá crear una Europa integral, pues la brecha digital hará que muchos de sus ciudadanos queden atrás sin posibilidad de retorno.

Consciente de esta nueva realidad, los ejes principales de la nueva estrategia europea en comunicación deben ser, por un lado lograr materializar de forma eficiente la doble convergencia tecnológica de la digitalización y de la economía europea para los objetivos de crecimiento inteligente, sostenible, incluyente y respetuoso con la diversidad cultural y el pluralismo democrático, por otro, crear una Europa del ciudadano, es decir permitir que los ciudadanos europeos ejerzan su derecho a participar en la vida democrática de

<sup>1</sup> Standard Eurobarometer 81 Spring 2014.

[http://ec.europa.eu/citizenship/pdf/spring\\_eurobarometer\\_july\\_2014.pdf](http://ec.europa.eu/citizenship/pdf/spring_eurobarometer_july_2014.pdf).

la Unión, en la que se toman decisiones de la manera más abierta y cercana posible a la población, respetando los principios de pluralismo, participación, apertura y transparencia. Cuestiones éstas a las que me voy a referir a continuación<sup>2</sup>.

## II. REDEFINICIÓN DE LA POLÍTICA DE LA COMUNICACIÓN EUROPEA

La creación de las Comunidades Europeas con la firma de los Tratados constitutivos del Carbón y del Acero, el 28 de abril de 1951, de la Comunidad Económica Europea y de la Comunidad Europea de la Energía Atómica, el 25 de marzo de 1957, no mostró especial interés en la difusión de la información para conseguir la integración europea, puesto que la política de comunicación e información no se consideró ni una preocupación ni una prioridad de la Comunidad. Por ello, la estructura informativa de la Comunidad Europea estaba organizada de forma muy sencilla, en torno a los corresponsales de la comunicación instalados en Bruselas y la Dirección General de la Información dedicada al suministro de información detallada para los partidos políticos, oficinas de prensa, sindicatos, asociaciones, Estados miembros, etc. A pesar de ello, en julio de 1959, el ponente de la Comisión de Asuntos Políticos y de las Cuestiones Institucionales, M. W. J. Schuijt presentó dos documentos acerca de la política de información y comunicación de las tres Comunidades Europeas para los años sesenta y setenta<sup>3</sup>.

Por esta razón puede decirse que, no será hasta principios de los noventa y la experiencia de Maastricht donde se puso de manifiesto que la opinión pública jugaba un papel muy importante en todo el proceso de integración política y económica de la Unión. Sin embargo, como recuerda Joaquín Sotelo González<sup>4</sup>, Maastricht no fue, sino la expresión «palpable» de un serio problema larvado desde mucho tiempo atrás.

En efecto, algunos sectores doctrinales y ciertas autoridades comunitarias comenzaron a declarar explícitamente que la construcción europea se estaba llevando a cabo ante la indiferencia de la ciudadanía, e incluso, ante la de sus

---

<sup>2</sup> HERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, E. (2007), «Estado y nación en la Unión Europea: Retos políticos, democráticos y populares del proceso de integración», Departamento de Ciencias Sociales, Jurídicas y de la Empresa, Universidad Católica San Antonio, Murcia, en <http://encarnahernandez.wordpress.com/encarnahernandez/>

Ver también MERKEL W. (2012), «Is there a crisis of democracy?», [http://sydney.edu.au/sydney\\_ideas/lectures/2012/professor\\_wolfgang\\_merkel.shtml](http://sydney.edu.au/sydney_ideas/lectures/2012/professor_wolfgang_merkel.shtml)

<sup>3</sup> REIFS LÓPEZ, M. (2006), «La política de la información y la comunicación en la Unión Europea», Centro de Documentación Europea de la Universidad de Córdoba, *Cuadernos de Integración Europea*, núm. 6, septiembre 2006, pp. 14-24. Esta autora, en contra de la mayor parte de la doctrina, considera que desde su creación, la CE mostró un especial interés en la difusión de la información y captación de la atención del ciudadano como vehículo de transmisión del proceso de integración.

<sup>4</sup> SOTELO GONZÁLEZ, J. (2005), «Europa, Unión Europea y Prensa: el tratamiento informativo de la implantación del euro», Memoria para optar al grado de Doctor, Javier Davara Rodríguez (dir.), Universidad Complutense de Madrid, Facultad de Ciencias de la Información, Madrid, cap. 4, pp. 326-423.

representantes electos. Ya, Lindberg y Scheingold en su estudio «*Europe's Would be Polity*»<sup>5</sup>, a principios de los años setenta manifestaron la preocupación y la importancia del apoyo de la opinión pública en el proceso europeo de integración. Consecuencia de ello, desde la propia Comunidad se empieza a medir sistemáticamente la evolución de la opinión pública en relación con esta cuestión, y se crea el primer Eurobarómetro<sup>6</sup>.

La razón fundamental de esta ausencia de una política de comunicación e información se debió a los padres fundadores de Europa que apostaron por un método de integración funcionalista<sup>7</sup>, tecnocrático y elitista, que les permitió avanzar en el proceso de construcción europea. Esta estrategia, en las primeras décadas de la integración, se reveló sin duda pragmática, pero a costa de minimizar el componente democrático del proyecto. En concreto, Jean Monnet, estaba convencido de que era un error consultar a las gentes de Europa acerca de una estructura comunitaria de la que no se tenía experiencia práctica. En el ánimo de las elites políticas europeas estaba pues, el implantar un sistema democrático, paradójicamente, sin la participación de sus miembros, es decir, un sistema democrático claramente deficitario<sup>8</sup>.

Esto dio como resultado, que el proceso de la construcción europea estuviera dirigido por las élites políticas de los Estados miembros y se llevase a cabo al margen de las opiniones públicas nacionales. Durante décadas, los gobiernos de los Estados miembros asumieron una especie de «*consenso tácito*»<sup>9</sup> de los ciudadanos europeos para con la maquinaria de integración. Se pusieron en marcha iniciativas y políticas, y se tomaron decisiones en nombre de una ciudadanía que hasta entonces no participaba en el proceso. Aquel «*consenso*

---

<sup>5</sup> Anteriores a este estudio se encuentran los de: DUETSCH K.W.; EDIGER L.J., MACRIDIS R. C. y MERRITT, R. L., de 1967 «*France, Germany and the Western Alliance*».

<sup>6</sup> Los sondeos de opinión conocidos como *Eurobarómetro* son el instrumento con el que las autoridades comunitarias «miden» el nivel de apoyo de los europeos al proceso de integración. Son presentados como «encuestas de opinión pública», lo que, a la vista de lo comentado, debe ser matizado, cuando no puesto en entredicho. Si acaso, permiten conocer un conjunto de opiniones individuales más o menos representativas de una población. Tal y como son concebidos los Eurobarómetros, se prescinde tanto del carácter procesual de la opinión pública, como del desarrollo a distintos niveles de la misma. El hecho de que unos individuos hagan «pública» su «opinión» respondiendo a las preguntas de un cuestionario no significa que participen en el proceso de la opinión pública. Y lo mismo podemos decir de las encuestas temáticamente afines realizadas en el ámbito español por el Centro de Investigaciones Sociológicas. El público no es un mero agregado de individuos —masa— porque cuenta con una cierta organización, luego la opinión pública no es una suma de opiniones individuales, sino un «*producto cooperativo de comunicación e influencia recíproca*». El primer Eurobarómetro data de 1973. En la actualidad existen tres modalidades de Eurobarómetro: el estándar, el de países candidatos y el flash.

<sup>7</sup> El conocido como método de los «*pequeños pasos*», ideado por Monnet.

<sup>8</sup> Razón por la cual MARTIN HOLLAND y KEVIN FEATHERSTONE apuntan a Jean Monnet como uno de los responsables del déficit democrático del sistema comunitario. Ver SOTELO GONZÁLEZ, J., *op. cit.*, p. 345.

<sup>9</sup> Tesis de LINDBERG y SCHEINGOLD que gira en torno al desarrollo de un «*consenso permisivo*», noción que simboliza un apoyo hacia la Comunidad Europea entre elites que es asumido como una especie de factor constante. Esto es, los ciudadanos habían delegado confiada y conscientemente en los políticos adoptando una actitud de benevolente desinterés hacia el proceso de integración. Los autores llegan a la conclusión de que la opinión pública no juega un rol fundamental en el proceso de integración. Más al contrario, la Comunidad se considera como un sistema en el cual el crecimiento depende principalmente de la interacción entre las elites participantes.

*permisivo*» de los ciudadanos para con la integración europea se asumió porque los Gobiernos nacionales aún conservaban altos niveles de legitimidad.

Sin embargo, conforme la Comunidad Europea fue aumentando sus competencias, el hecho de que no se consultase a los ciudadanos hizo que se describiese a Europa como una empresa tecnocrática y elitista asociada a la idea de planificación económica.

Después de superar los difíciles años setenta, con las dos crisis petroleras y el impacto interno que supuso la primera ampliación, la tendencia al alza del apoyo popular de la década anterior entró en declive. El *«consenso permisivo»* se vio interrumpido por la necesidad, bajo la dirección de Jacques Delors y en pleno proceso de desarrollo del Acta Única Europea de desarrollar una política comunicativa que acercase el proyecto europeo a los diversos actores económicos en el incipiente Mercado único.

Pero, a pesar de ser el Acta Única Europea de 28 de febrero de 1986, la primera gran reforma cualitativa de las viejas Comunidades que afectó a materias de la vida cotidiana del ciudadano comunitario, la política comunicativa e informativa de la Comunidad no va a cambiar en exceso, y la gradual recuperación que se observaba en los distintos estudios del Eurobarómetro durante los ochenta comenzó a truncarse en 1989. Así se constata en el informe elaborado por CENSIS<sup>10</sup> en el que se afirma: *«Existe, de hecho, un proceso de integración desde arriba, con un ritmo marcado esencialmente por las decisiones económicas, monetarias, políticas, que ‘desciende’ de Bruselas hacia la sociedad civil de los diferentes países, pasando por otras instituciones estatales. Este proceso, de tipo top-down, constituye una directriz fundamental en el desarrollo de Europa, sobre todo, cuando consigue transmitir mensajes con objetivos fundamentales de largas miras o cuando toma decisiones que cambian normas concretas o instituciones de los diversos países»*. Es decir, como recuerda Emilio Fuentes Romero<sup>11</sup>, sigue siendo un proceso sin *feedback*, ya que las élites «conocían» los pasos que convenían al proceso, mientras que a las masas se les seguía asignando un papel de «asentimiento pasivo» en dicho proceso. La ausencia de esta participación ciudadana quizá explique el por qué la curva del apoyo fue, sin duda, un fiel reflejo de los acontecimientos políticos que se desarrollaron en la época y no la nueva política de la Unión, pues ésta se desconocía.

Los acontecimientos de 1989, dieron un viraje decisivo a Europa y al mundo entero. Fue un momento en el que la historia cambió a una marcha superior. Una aceleración que quedó simbolizada en la caída del muro de Berlín y las revoluciones de terciopelo en la Europa central y del este. Los regímenes totalitarios y autoritarios fueron abandonando el escenario de la historia. Todos estos acontecimientos tuvieron un impacto fundamental en el proceso de integración europea. El presidente francés, François Mitterrand, receloso ante una posible vuelta a una política hegemónica de Alemania en

---

<sup>10</sup> CENSIS (*Centro Studi Investimenti Sociali*) (1991): *La Europa de lo social*, Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, p. 22.

<sup>11</sup> FUENTES ROMERO, E. (2003), *«Prensa y Educación en el proceso de integración Europea»*, Tesis de Doctorado, Facultad de Ciencias de la Comunicación, García Galindo J. A. (dir.), Universidad de Málaga, biblioteca virtual Miguel de Cervantes, cap. 1, pp. 6-17.

Europa, decidió apoyar un nuevo impulso al proceso de integración europeo como medio para «anclar» a Alemania en Europa. El canciller alemán, Helmut Kohl, hizo lo propio para vencer la desconfianza con que se veía en París y Londres a la Alemania reunificada. El «vacío de poder» que se creó en la Europa central y oriental con la caída del comunismo y el derrumbamiento de la URSS, hizo que la CEE se erigiera como una organización que garantizaba estabilidad en medio de una Europa convulsa. De hecho, las nuevas democracias surgidas de la caída del comunismo se precipitaron a iniciar negociaciones para la adhesión a la Comunidad.

Por otro lado, la inestabilidad financiera y monetaria caracterizó también este período. El «*crash*» bursátil de 1987 que afectó a las principales bolsas mundiales y los problemas del sistema monetario europeo que terminaron por estallar en 1992 (la libra esterlina y la lira italiana tuvieron que salir del SME, y la peseta y el escudo portugués se vieron forzados a la devaluación) fueron también factores que intervinieron para impulsar a los líderes políticos europeos a dar un paso decisivo en la marcha hacia la unidad europea.

Todos estos factores confluyeron para dar el gran paso adelante que supuso el Tratado de la Unión Europea. En un mensaje conjunto, en 1990, Helmut Kohl y François Mitterand afirmaron: «...*jużgamos necesario acelerar la construcción política de la Europa de los Doce... Pensamos que es el momento de transformar el conjunto de las relaciones entre los Estados miembros en una Unión Europea y dotarla de los medios de acción necesarios*<sup>12</sup>».

Comenzaron así modificaciones significativas para progresar en la integración tales como: el Acta Única Europea, Maastricht y Ámsterdam<sup>13</sup>.

Sin embargo, el resultado negativo, de ratificación del Tratado de Maastricht en Dinamarca y el «pequeño sí» de Francia arrastró a los demás países a una ola de euroescepticismo<sup>14</sup>. Esto hizo saltar las alarmas políticas sobre el nivel de aceptación y legitimación del proceso de integración europea. El poco entusiasmo popular demostrado hacia un Tratado que representaba el despegue de la unión política confirmó que el llamado *consenso permisivo* estaba empezando a agotarse<sup>15</sup> o en palabras de Dominique

<sup>12</sup> <http://clio.rediris.es/udidactica/actaunica.htm>.

<sup>13</sup> El Acta Única Europea (AUE), firmada en Luxemburgo el 17 de febrero de 1986 por nueve Estados miembros y el 28 de febrero de 1986 por Dinamarca, Italia y Grecia, supone la primera modificación de gran alcance del Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea. Entró en vigor el 1 de julio de 1987. El Tratado de Maastricht o Tratado de la Unión Europea, firmado el 7 de febrero de 1992, entró en vigor el 1 de noviembre de 1993. El Tratado de Ámsterdam se firmó el 2 de octubre de 1997 y entró en vigor el 1 de mayo de 1999.

<sup>14</sup> Francia consiguió su aprobación con un 51.4% de los votos a favor del SI, y el resto de los países fueron poco a poco ratificándolo. Se inició una negociación con Dinamarca, a la que se concedió un protocolo especial de lo que se denomina en la jerga comunitaria «opting out» (cláusula de exclusión), es decir, la posibilidad de no seguir a los demás miembros en lo referente a la tercera fase de la UEM (algo similar había conseguido Gran Bretaña al firmarse el TUE) y en todo lo relacionado con asuntos de Defensa. El 20 de mayo de 1993, el pueblo danés aprobó este acuerdo con 53,8% de votos favorables en un referéndum.

<sup>15</sup> BARBÉ, E. y HERRANZ, A., *Política exterior y Parlamento Europeo: hacia el equilibrio entre eficacia y democracia*, [en línea] Barcelona, 2007, <http://bookshop.europa.eu/es/pol-ticaexterna-y-parlamento-europeo-pbQAX107048/downloads/QA-X1-07-048-ES>, cap. 1, pp. 1-16.

Wolton<sup>16</sup>, Europa fue el lugar de lectura de la dificultad de las relaciones entre información, comunicación, cultura, sociedad y política. Europa fue consciente de la ausencia de una política de comunicación, y ello, obligó a las instituciones comunitarias a reaccionar con cierta rapidez. Así pues, la década de los noventa vio cómo se extendía el discurso de que los avances de la integración debían ir de la mano de nuevos mecanismos de participación y control político para evitar que se acentuara el distanciamiento entre los ciudadanos y la UE. Consecuencia de ello la consolidación del doble lema eficacia-democracia se instaura en las autoridades e instituciones europeas, como lo demuestran, entre otras:

- Las declaraciones autocríticas de Jacques Delors, entonces Presidente de la Comisión Europea, cuando dijo: «... *la construcción europea se ha estado realizando, durante mucho tiempo, por una especie de dulce despotismo ilustrado, ante una cierta indiferencia por parte de los pueblos. Y cuando ha llegado el momento de romper con el método sugerido por los padres fundadores, hemos tenido que pagar una deficiente comunicación, una deficiente pedagogía y una falta de debates*»<sup>17</sup>.
- La Declaración del Consejo Europeo de 16 de octubre de 1992 (Declaración de Birmingham), en la que se puntualizó que: «... *solo podemos avanzar con el apoyo de nuestros ciudadanos. Estamos resueltos a atender las preocupaciones manifestadas en el reciente debate público. Debemos: — Demostrar a nuestros ciudadanos las ventajas de la Comunidad y del Tratado de Maastricht. — Hacer que la Comunidad sea más transparente para garantizar un debate público mejor informado sobre sus actividades. (...) Los ministros de Asuntos extranjeros sugerirán ante el Consejo Europeo de Edimburgo, métodos para dar una mayor transparencia a las actividades de las Instituciones comunitarias, incluida la posibilidad de abrir al público algunas deliberaciones del Consejo... Acogemos con agrado la oferta de la Comisión de ampliar aún más las consultas antes de proponer normativas... Pedimos a la Comisión que concluya a comienzos del año próximo sus trabajos destinados a mejorar el acceso público a la información de que dispone y de las otras instituciones comunitarias. Deseamos que la legislación comunitaria se haga más simple y más clara*».
- Y las declaraciones del comisario portugués Joao de Deus Pinheiro, presentadas a la Comisión Europea que tuvo que reconocer que, la opinión pública ya no aceptaba la Comunidad sin discusiones y puso de manifiesto que la Unión Europea necesitaba del apoyo de la sociedad para su supervivencia, pues será esta sociedad la que legitime su existencia. Y, que dieron como resultado la aprobación, el 30 de junio de 1993, de la Comunicación SEC (93) 916/9: «*La política de información y comunicación de la Comisión. Un nuevo enfoque*», en el que se recor-

<sup>16</sup> WOLTON, D. (1999), *Sobre la comunicación*, Acento Editorial, Madrid,

<sup>17</sup> FUENTES ROMERO, E., *op. cit.*, p. 15.

dó que: «El déficit informativo se ha vuelto parte del déficit democrático, de modo que se hace necesario justificar los objetivos y políticas de la Comunidad». La creciente exigencia democrática reclamaba más transparencia, más explicaciones, más cercanía y menos hermetismo.

A pesar de estas nuevas iniciativas, y de aprobarse tales reformas en los Tratados fundacionales, los Eurobarómetros posteriores siguieron arrojando resultados demoledores, por el desinterés masivo de los ciudadanos en la integración europea. Fundamentalmente desciende el apoyo al sistema político comunitario, pues los ciudadanos europeos siguen viendo a las instituciones comunitarias como algo lejano y ajeno a ellos.

Ello, porque como recuerda Maurice Duverger<sup>18</sup>, para que un régimen político involucre al ciudadano tiene que merecer el nombre de democrático, y para ello ha de contar con cuatro elementos básicos: la definición de las libertades públicas y las garantías inherentes a los Derechos Humanos, la existencia de un parlamento elegido democráticamente, la separación de poderes y la presencia de autoridades jurisdiccionales fuertes e independientes. Elementos muchos ellos que no se dan en la UE, pues si bien existe una protección de los Derechos Humanos, el mérito corresponde al Consejo de Europa y no a la Unión y, aunque las elecciones al Parlamento Europeo son democráticas desde 1979, su falta de una verdadera función legislativa y de control al poder ejecutivo europeo, lo han convertido en una de las instituciones más controvertidas y polémicas de la Unión Europea<sup>19</sup>. Si a ello se le une el excesivo activismo judicial, el sistema político comunitario no parece estrictamente democrático.

En esta misma línea, Wolfgang Merkel<sup>20</sup> considera que la integración y la democracia en Europa está desequilibrada porque en los pocos casos en que los ciudadanos participan, lo hacen bajo condiciones de deficiente información y presionados por los intereses nacionales. Cuando el ciudadano vota en el Parlamento Europeo, únicamente tiene en su cabeza la política nacional.

---

<sup>18</sup> DUVERGER M. (1995), *Europa de los hombres: una metamorfosis inacabada*, Alianza Editorial, Madrid.

<sup>19</sup> La Sentencia de 12 de octubre de 1993 (*BVerfGE 89, 155*), del Tribunal Constitucional Alemán más conocida como la sentencia de *Maastricht*, es una de las mayores críticas hacia la legitimidad democrática de este Parlamento Europeo, así dice: que el Parlamento Europeo que, ya sí, se elige por sufragio universal, sentándose con ello el primer escalón para que el factor democrático y legitimador de la actividad de las instituciones comunitarias encuentre contrapeso en la atribución de verdaderos poderes legislativos y de control. En torno al Parlamento Europeo, este Tribunal entiende, que si bien es la única institución democrática que goza de una legitimación directa, al tener una cuota de participación en las tareas de la UE, junto con las legitimidades indirectas que poseen el resto de las instituciones europeas dotan al proyecto común de integración europeo de la legitimidad democrática necesaria para que el artículo 20 LF sea respetado, aunque la legitimación del Parlamento Europeo se podría fortalecer si se buscase un derecho electoral coincidente en todos los Estados miembros y creciese su influencia sobre la política y la producción normativa de la UE. Es decisivo que los fundamentos democráticos de la UE se construyan paso a paso con la integración y que los Estados miembros sigan conservando una democracia activa en el desarrollo de la integración.

<sup>20</sup> MERKEL, W. (2003), «“Eingebettete” und defekte Demokratien: Theorie und Empirie», in: Claus Offe (ed.), *Demokratisierung der Demokratie. Diagnosen und Reformvorschläge*, Frankfurt: Campus Verlag, 2003, pp. 43-71.



Resultado de lo anterior, fue la aprobación de la Comunicación de la Comisión de 25 de julio de 2001, que puso en marcha por primera vez un Libro Blanco (el *Libro Blanco sobre gobernanza europea del año 2001*) donde la política de la información y la comunicación ya no se consideró una mera herramienta de marketing, o un método utilitarista, sino un elemento fundamental para la mejora de la gobernanza. Por ello, el Libro Blanco comienza recordando que: «*Los dirigentes políticos de toda Europa se enfrentan actualmente a una verdadera paradoja. Por una parte, los europeos esperan de ellos que encuentren soluciones a los grandes problemas que acucian a la sociedad. Pero, al mismo tiempo, esos mismos ciudadanos tienen cada vez menos confianza en las instituciones y en los políticos, o simplemente no están interesados en ellos. Tanto los parlamentos como los gobiernos nacionales son conscientes de este problema, que sin embargo resulta especialmente preocupante en lo que atañe a la Unión Europea. Son muchos los que, frente a un sistema complejo cuyo funcionamiento apenas entienden, cada vez confían menos en su capacidad para realizar las políticas que ellos desean. A menudo se percibe a la Unión como algo remoto y, al mismo tiempo, demasiado intervencionista... Las instituciones democráticas y los representantes públicos tanto a nivel nacional como europeo pueden y deben tratar de conectar Europa a sus ciudadanos, como requisito previo a unas políticas pertinentes y efectivas*». Y propone que el diálogo social, la comunicación y el debate público se articulen a todos los niveles de gobierno, de acuerdo con los principios de proporcionalidad y subsidiariedad, para lo cual será necesario una mayor participación de todos los actores sociales y unas mejores políticas normativas y de resultados.

Consecuencia del Libro Blanco, la Comisión aprueba: la Comunicación de 5 de junio de 2002, «*La gobernanza europea legisla mejor*»; la Comunicación de 11 de diciembre de 2002, «*Fortalecimiento de la base de conocimientos para mejorar las políticas*»; la Comunicación de 11 de diciembre de 2002, «*El encuadramiento de las agencias reguladoras europeas*»; la Comunicación de 11 de diciembre de 2002, «*Un marco para los contratos y convenios tripartitos por objetivos entre la Comunidad, los Estados y las autoridades regionales y locales*»; la Comunicación de 11 de diciembre de 2002, «*Sobre la mejora del control de la aplicación del Derecho comunitario*», la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Defensor del Pueblo Europeo, de 20 de marzo de 2002, «*Sobre las relaciones con el denunciante en materia de infracciones del Derecho comunitario*»; y la Propuesta de Decisión del Consejo, de 11 de diciembre de 2002, por la que se modifica la Decisión 1999/468/CE del Consejo por la que se establecen los procedimientos para el ejercicio de las competencias de ejecución atribuidas a la Comisión.

En diciembre de 2001, la Declaración Laeken convocó a una Convención Europea en la que buscaba la participación, no solo de los representantes de los gobiernos de los Estados miembros, sino también del pueblo europeo en general, con el objetivo de analizar y tomar medidas decisivas para el futuro de la Unión. De esta forma, la Convención Europea de 2002, con motivo de elaborar una Constitución Europea, utilizó un método más completo para la revisión de los Tratados, otorgando a los representantes de

la sociedad civil un papel más activo<sup>21</sup>. El método de la Convención permitió por primera vez el que todos los puntos de vista europeos y nacionales se expresasen en un debate abierto, amplio y transparente. Aun así, el proyecto constitucional, no incluyó en ninguno de sus preceptos la participación popular, y, no contó con la legitimidad del pueblo europeo<sup>22</sup>.

Consecuencia de lo anterior, y de que los Estados miembros divergían en torno al texto, el 29 de mayo de 2005, el 55 % del pueblo francés votó No a la Constitución Europea, principalmente: por la desaprobación francesa a la ampliación del 2004, que hizo que la UE pasase de 15 a 25 Estados miembros, por razones de índole económico, y de rechazo a la prohibición comunitaria de comercializar ostras por ser tóxicas<sup>23</sup>. Por su parte el 1 de junio de 2005, los Países Bajos rechazaron también la Constitución Europea con un 61 % de No, que se interpretó como la respuesta de un país preocupado de ser tomado por los extranjeros que influyen negativamente en sus tradiciones liberales. Con la negativa de estos dos países y la posterior congelación del proceso de ratificación de la Constitución Europea, quedó demostrado que algo estaba fallando. Como afirmó José Manuel Barroso «*La Constitución fue víctima de las circunstancias*» de los cambios y de las consecuencias negativas de la globalización<sup>24</sup>. La caída del apoyo a la UE que registraron los Eurobarómetros en estos años, refuerza la apreciación de que los ciudadanos cada vez perciben menos a la UE como beneficiosa para su país en general y para sus vidas en particular. Por ello, el Consejo Europeo de junio de 2005, procedió a un repaso general del proceso de ratificación del «*Tratado por el que se establece una Constitución para Europa*» y descubrió que, a pesar del nuevo giro que le había dado a su política de las comunicaciones, los ciudadanos poco sabían de Europa y creían que poco podían decir sobre el proceso de toma de decisiones en la UE. Era pues necesario redefinir la política de la comunicación europea y reflexionar sobre ella a fin de evitar una mayor caída de la participación ciudadana en el futuro de la Unión. La UE debe centrarse en proporcionar resultados concretos en los temas que preocupan a los ciudadanos y a la vez comunicar mejor los beneficios que les aporta Europa.

En una Declaración adoptada por los Jefes de Estado y de Gobierno el 18 de junio de ese año 2005, constató que «*los ciudadanos han manifestado preocupaciones e inquietudes que hay que tener en cuenta, por lo que resulta necesario*

---

<sup>21</sup> Así el Consejo de Europa decidió convocar una Convención que contara con la presencia de los principales representantes del gobierno de los Estados miembros y de los candidatos, representantes de sus Parlamentos nacionales, del PE y de la Comisión Europea, así como 13 observadores procedentes del Comité de las Regiones, El comité Económico y Social, organizaciones de interlocutores sociales Europeos y el Defensor del Pueblo europeo.

<sup>22</sup> FORERO, M. F.P. & CASTRO, J. H. R., *¿Qué pasó con la constitución europea?: razones que pudieron conducir a su no ratificación.*

En <http://www.unis.edu.gt/ap/fetch/articulo-constitucion-europea.pdf>.

<sup>23</sup> GARCÍA-VALDECASAS, I. (2005), «El rechazo al proyecto de Constitución europea: un análisis retrospectivo», *ARI*, núm. 159/2005, de 27 de diciembre.

<sup>24</sup> BARROSO, J. M. (2005), «The Constitution and Europe's living stream». Discurso en la sesión plenaria del *National Forum on Europe*, Dublin, 30 de junio de 2005.

*emprender una reflexión común... En los avances de esta reflexión se invita a todos los Estados miembros a emprender un amplio debate en el que participen los ciudadanos, la sociedad civil, los interlocutores sociales, los Parlamentos nacionales y los partidos políticos».*

Por su parte, las instituciones de la UE pusieron en marcha varias iniciativas para que junto con las de los Estados miembros se impulsasen diferentes proyectos que movilizaran a todos los sectores para crear una verdadera UE<sup>25</sup>. En este contexto, el Parlamento Europeo se mostró particularmente activo, a través de su Comisión de Asuntos Constitucionales: encomendó a dos de sus miembros la elaboración de un informe sobre el período de reflexión y promovió la organización de foros parlamentarios o foros ciudadanos que aglutinaron iniciativas para incitar a la sociedad civil a participar en la reflexión sobre el devenir de Europa<sup>26</sup>.

La Comisión Europea se planteó una nueva estrategia de comunicación para que las instituciones de la UE se comprometiesen a promover la comunicación e información no solo a nivel europeo sino también ayudando a los niveles nacionales y locales. De este modo la comunicación e información de la UE se tendría que adaptar a las necesidades e intereses nacionales y locales de los ciudadanos en un proceso de retroalimentación continua.

En este contexto, la mayoría de los líderes europeos dejan de lado los grandilocuentes debates constitucionales y se centran en actuar en terrenos concretos. Por primera vez desde la línea política europea se afirma de forma contundente y general que la UE sufre una crisis de identidad. En concreto el Presidente de la Comisión, José Manuel Barroso, insistió en la necesidad de hacer realidad la Agenda de Lisboa reforzada por el crecimiento y la ocupación para poder recuperar al público escéptico y, la Vicepresidenta de la Comisión, Margot Wallström presentó, en julio 2005, su *Plan de acción para mejorar la comunicación sobre Europa* y en octubre de ese mismo año, su *Plan D de Democracia, Diálogo y Debate*. El resultado de esta nueva estrategia de comunicación se plasmó en diversas Comunicaciones que adoptaron los principios de: descentralización, diálogo social y partenariado a diferentes niveles. Entre ellos destacan:

- *El Libro Blanco sobre una Política Europea de Comunicación* de 1 de febrero de 2006<sup>27</sup>, como Resolución que trataba de superar los errores de la década anterior. El objetivo prioritario de este Libro fue la inser-

---

<sup>25</sup> En el caso de España ésta desarrolló una iniciativa que bajo el logo «Hablemos de Europa» trató de hacer balance de los últimos 20 años que los españoles habían vivido como ciudadanos europeos y al mismo tiempo planteó el tipo de Europa que le gustaría impulsar al español en los próximos años. Se abrió una página web ([www.hablemosdeeuropa.es](http://www.hablemosdeeuropa.es)) junto con un conjunto de iniciativas privadas para movilizar a la sociedad civil en el ideal europeo.

<sup>26</sup> NAVARRO, A. (2006), «Escenarios para el futuro de Europa», *Tribuna Abierta*, Actualidad Jurídica, Uría Menéndez, 13-2006.

En <http://www.uria.com/documentos/publicaciones/1581/documento/a01.pdf?id=2083>.

<sup>27</sup> PÉREZ GARCÍA, G. (2008), «El Libro Blanco sobre una Política Europea de Comunicación Diálogo social y descentralización en el caso español», *Historia y Comunicación Social*, núm. 13, pp. 85-103.

ción de la comunicación en la gobernanza<sup>28</sup>; partenariado y descentralización<sup>29</sup> para la construcción de un espacio público europeo de diálogo social activo entre la sociedad civil y los diferentes niveles de gobierno de la UE.

- La Comunicación, «*Comunicar sobre Europa en Asociación*» de 3 de octubre de 2007, que fue el resultado del análisis del anterior Libro Blanco, con el objetivo de fomentar los intercambios, el diálogo y entendimiento entre las instituciones europeas, la opinión pública, la sociedad civil organizada y determinados públicos especializados a escala europea, nacional, regional y local. Además de considerar que el diálogo con los ciudadanos y el refuerzo de la transparencia deben formar parte integrante de todo asunto, por lo que era necesario consagrar tiempo y recursos a dichas actividades.

A pesar de la importancia que llegó a adquirir la política de comunicación, el Tratado de Lisboa de 1 de diciembre de 2009, no la recoge como tal, pero al establecerse en su artículo 6.1 la Carta de Derechos Fundamentales de la UE con el mismo valor jurídico que los Tratados, la explicación del funcionamiento y las políticas de la Unión se convierte en un deber para las instituciones, por lo que se garantiza el derecho de todos los ciudadanos de la Unión a ser informados sobre asuntos europeos. Asimismo, el Título II del Tratado bajo la rúbrica «*los principios democráticos*», artículos 9 a 12, regula la iniciativa ciudadana europea, que permite a los ciudadanos el poder ejercer su derecho de participación en la vida democrática de la Unión, a través de la posibilidad de expresar e intercambiar públicamente sus opiniones en todos los ámbitos de actuación de la Unión, mediante un diálogo abierto, transparente y regular con las asociaciones representativas y la sociedad civil o con las instituciones europeas e incluso participar directamente en la nueva legislación.

---

<sup>28</sup> Las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TICs) han revolucionado el concepto tradicional de *Governance y Gestión Pública* en todos los rincones del planeta, y Europa no ha sido una excepción. Muy al contrario, las estrategias, programas y actividades en este ámbito se suceden sin pausa en los últimos años. Con ello se pretende que Europa supere los numerosos desafíos que plantea la Sociedad del Conocimiento. Dentro del marco de la estrategia para el crecimiento (la antigua Estrategia de Lisboa y la actual Europa 2020), han surgido varias iniciativas claves (desde la *eEuropa 2002 y 2005, 2010* hasta el ahora emergente *eGovernment Action Plan 2011-2015 y la e-Government 2020*), precisamente con los objetivos de convertir a la UE en una verdadera Sociedad del Conocimiento. Estos objetivos y sus respectivas estrategias de modernización y transformación en los Estados Miembros ponen de relieve la necesidad de adoptar una serie de medidas que contribuyan al avance de la administración electrónica y el mejor rendimiento de la prestación de sus servicios en Europa.

<sup>29</sup> Como se indicaba ya en la Comunicación de 2 de julio de 2002, el partenariado propuesto a los Estados miembros y a sus entidades regionales y locales ha encontrado un nuevo impulso con el desarrollo de acuerdos políticos en forma de *Memorandum of Understanding (MoU)*. Este texto de referencia aprobado por el Parlamento Europeo y el Consejo cristaliza el compromiso político recíproco entre los Estados miembros y las Instituciones comunitarias sobre los principales vectores de la estrategia de información y comunicación de la UE. Corresponde así a un protocolo de acuerdo puramente político y voluntario entre las partes implicadas. Este instrumento, que pronto estará firmado por la mayoría de los Estados miembros, responde a los criterios de flexibilidad y adaptabilidad expresados por la mayoría de las autoridades públicas nacionales para la aplicación de un plan de comunicación común con la Comisión Europea.

En el año 2008, para fomentar esta política de comunicación, se aprobaron diferentes iniciativas como:

- El foro «*Europa a debate*», que sigue actualmente abierto bajo la rúbrica «*debate sobre el futuro de Europa*»<sup>30</sup> y que consiste en que los ciudadanos pueden expresar sus preocupaciones ante las autoridades responsables de tomar decisiones;
- Rediseñar la página web europea para que fuese el sitio centralizado para todas las instituciones de la UE;
- La Comunicación de 24 de abril de 2008, «*Comunicar sobre Europa a través de los medios audiovisuales*» a fin de potenciar e impulsar la cobertura de los asuntos de la UE en las nuevas plataformas audiovisuales y las ya existentes, así como regular las Tecnologías de Información y de la Comunicación de forma común para los distintos Estados miembros, reducir la distancia en la comunicación entre la Unión Europea, los diferentes Estados miembros y los ciudadanos, etc.

Pero, será el año 2009, cuando la Comisión preocupada por reducir la brecha que separa a los ciudadanos y a la Unión Europea, y a raíz de una Comunicación de 3 de octubre de 2007 que proponía informar mejor y escuchar a los ciudadanos europeos con el apoyo de las otras instituciones y de los Estados miembros, cuando se aprueba la Declaración conjunta de las tres instituciones: el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión el 9 de octubre de 2008, en materia de comunicación: «*Comunicar sobre Europa en asociación*». Que dio como resultado la Resolución del Parlamento Europeo de 24 de marzo de 2009 sobre un diálogo activo con los ciudadanos sobre Europa.

Sin embargo, aún seguía existiendo una gran brecha entre la UE y los ciudadanos en su vida cotidiana, como lo demuestra el Eurobarómetro de esos años y el número elevado de quejas y consultas que recibe la Comisión. Sin olvidar que el único país europeo que sometió a referéndum el Tratado de Lisboa (Irlanda), salió el «No», con un 53,4% de los votos en su primera votación, aunque en la segunda se decantó por el «Si» con un 67,1%. Todo ello, vuelve a recordar a la UE la crisis de comunicación en la que está sumida, pues el cambio de criterio en Irlanda fue principalmente por el cambio de estrategia de los políticos, tanto en Dublín como en Bruselas para comunicarse con la ciudadanía y explicar el complejo contenido del documento comunitario.

Resultado de ello fue la elaboración de una consulta pública, el 15 de junio de 2010 y una serie de conferencias el 1 y 2 de julio de 2010 sobre los derechos de los ciudadanos «*El camino a seguir*». Material que evidenció los muchos obstáculos que se interponían en el camino de disfrute de los derechos de los ciudadanos y la necesidad de hacer que la ciudadanía de la UE fuera más eficaz. En su informe «*El ciudadano y la aplicación del Derecho comu-*

<sup>30</sup> Se puede ver en [http://ec.europa.eu/debate-future-europe/index\\_es.htm](http://ec.europa.eu/debate-future-europe/index_es.htm).

nitario», de 8 de junio 2008, Alain Lamassoure, miembro del Parlamento Europeo, ilustra vivamente las barreras y obstáculos que se encuentran los europeos cuando tratan de ejercer sus derechos. En concreto, describe diversos obstáculos administrativos, y llega a la conclusión de que las políticas europeas deben construirse en torno a los derechos y necesidades de los ciudadanos de la UE y ofrecer resultados concretos. Además, el informe del Parlamento Europeo sobre «*Problemas y perspectivas de la Ciudadanía europea*» de 20 de marzo 2009, detalla los obstáculos que impiden a los ciudadanos disfrutar de estos derechos. El 27 de diciembre de 2010, la Comisión elabora un informe sobre la ciudadanía de la UE en el que concluye que los ciudadanos de la UE no aprovechan plenamente sus derechos porque no los conocen: en particular, el de libre circulación y residencia en otros países de la UE. Ese mismo año, el Parlamento Europeo pidió a la Comisión que en 2013 se celebrara el Año Europeo de la Ciudadanía, pues había que intensificar el debate sobre la ciudadanía de la UE e informar a los ciudadanos sobre sus derechos.

El 11 de diciembre de 2012, en aras a hacer más cercana y mejor la normativa comunitaria, la Comisión aprueba la Comunicación «*Hacia una cultura reforzada de consulta y diálogo - Principios generales y normas mínimas para la consulta de la Comisión a las partes interesadas*», con el fin de dar cumplimiento a los compromisos adquiridos. Hasta la fecha no había habido un enfoque global de la Comisión sobre cómo realizar las consultas, ya que cada servicio tenía sus propios mecanismos y métodos para consultar a sus respectivos grupos de interés sectoriales. Si bien, esto ha creado muchos ejemplos de buenas relaciones entre la Comisión y los grupos de interés, existe la opinión generalizada, compartida por muchos miembros de la Comisión y muchas partes consultadas, de que el procedimiento debería ser más coherente. Las reacciones de las partes interesadas al Libro Blanco sobre la Gobernanza confirman esta declaración.

Pero las críticas y la preocupación en torno a la legitimidad democrática de la Unión se siguió suscitando. Así el presidente de la Comisión Europea, José Manuel Barroso, tuvo que volver a recordar, en su discurso del Estado de la Unión 2012, «*la época de la integración europea con el consentimiento implícito de los ciudadanos ha acabado. Europa no puede ser tecnocrática ni burocrática ni siquiera diplomática. Debe ser cada vez más democrática*». Ante los desafíos económicos y financieros a los que se enfrentan los países miembros de la UE, la necesidad de empoderar a los ciudadanos europeos y potenciar la dimensión ciudadana de la Unión es más acuciante que nunca. La participación de cada ciudadano de la UE en la colectividad y la sociedad de las que forma parte en el ámbito local, regional, nacional y europeo es vital para la salud democrática y el futuro de la Unión Europea.

Las instituciones y autoridades son plenamente conscientes de dar legitimidad democrática a la UE, lo que entre otras iniciativas ha llevado a la celebración en el año 2013, del «Año Europeo de los Ciudadanos» centrado en los derechos que por ser ciudadano de la UE tienen automáticamente todos sus habitantes. El Año Europeo fue dirigido al diálogo en todos los niveles de

la administración, la sociedad civil y la empresa. Se trata de saber qué quieren los ciudadanos que sea la UE en 2020 en cuanto a derechos, políticas y gobernanza.

Por otro lado, como recuerda Carmen Montabés García<sup>31</sup>, la creciente crisis económica de 2008 hasta la actualidad, también denominada la Gran Recesión, ha hecho reflexionar al ciudadano, pues por primera vez se ha dado cuenta de que la mayor parte de las decisiones que realmente cuentan, sobre las que después los Estados miembros se organizan, se toman en Bruselas. Sin embargo, aunque durante estos años se ha hablado y escrito hasta la saciedad de Europa, la crisis ha elevado el coste de la legitimidad de la UE y se observa una creciente desafección de los ciudadanos hacia el proyecto comunitario. Por ello, es necesario que, el objetivo prioritario de las políticas europeas sea invertir esta tendencia.

Las políticas de austeridad de la UE, el papel del BCE, la no existencia de una coordinación en la política económica y la falta de una verdadera democracia en las instituciones europeas, ha devuelto según Miguel Ángel Benedicto<sup>32</sup> los «fantasmas» de la guerra al continente y ha puesto otra vez de manifiesto que el apoyo de los ciudadanos a la UE, ese europeísmo que se palpaba años atrás, no era sino instrumental: «ahora ya no nos va tan bien con Europa». La consecuencia ha sido la pérdida de apoyo y confianza en las instituciones europeas, y, lo que es más preocupante, entre los propios europeos y sus dirigentes políticos.

Resultado de lo anterior, es la ola eroescéptica que asola toda Europa, lo que refleja la deriva que ha tomado la UE. Esto es, ante la ausencia de un sentimiento identitario europeo, muchos partidos se han mostrado nostálgicos de una identidad nacional presuntamente en retroceso, un sentimiento que ha calado en los ciudadanos, acuciado por la crisis económica mundial. En este sentido, el vínculo entre nacionalismo y euroescépticismo es evidente<sup>33</sup>. Es decir, la inacción de las autoridades europeas y de los líderes de los partidos políticos actuales, que no han sido capaces de ofrecer a los ciudadanos un proyecto capaz de neutralizar a los euroescépticos, ha dado como resultado el que pasen a primera línea los partidos nacionalistas, extremos y populistas cuyos líderes políticos proponen políticas concretas que de alguna manera dan a entender que serán capaces de resolver los problemas reales de su país, lo que ha calado en la ciudadanía y ha quedado reflejado en las elecciones de mayo de 2014 al Parlamento Europeo. Sus resultados en países como Francia, Alemania, Reino Unido, Holanda, Dinamarca y Austria con el ascenso de los partidos extremistas y del movimiento de los euroescépticos han llevado al primer ministro francés Manuel Valls a hablar de un «*sunami político, un séis-*

---

<sup>31</sup> MONTABÉS GARCÍA, C. (2014), «Elecciones al Parlamento Europeo y participación ciudadana». *Quaderns de síntesi*, núm. 1, de 19 de marzo de 2014.

<sup>32</sup> Para más información sobre el tema ver, *La ciudadanía europea, la participación política y el futuro de la UE*, en <http://encarnahernandez.wordpress.com/>

<sup>33</sup> Ver *¿Qué es el euroescépticismo y de dónde viene?* En [http://www.teinteresa.es/mundo/europa/euroescépticismo-viene\\_0\\_1143487686.html](http://www.teinteresa.es/mundo/europa/euroescépticismo-viene_0_1143487686.html).

mo». Nigel Farage, presidente del grupo Europeo de la Libertad y la Democracia habla de la constatación por parte de los electores de «*los dos grandes errores de la UE*»; «se ha demostrado que la eurozona no sirve y se han abierto las fronteras a países ex soviéticos donde el sueldo es nueve veces inferior que en Reino Unido».

Con todo, determinadas autoridades como el Presidente del grupo parlamentario de S&D, Hannes Swoboda, destacan, que no todo ha sido negativo pues, todos los sondeos pronosticaban un descenso de la participación ciudadana en estos comicios de mayo de 2014, los primeros que se celebran después de las medidas de austeridad adoptadas por los países de la Unión Europea para afrontar la crisis económica. Sin embargo, aunque muy leve, solo una décima, la participación ciudadana se situó en el 43,1% frente al 43% de las elecciones de 2009, y ello ha permitido a esta autoridad decir que «la catástrofe que había sido prevista», es decir, que «*la tasa de participación se hundiese, no se ha producido*».

Actualmente, está más que asumida por las instituciones de la UE, la idea de que la opinión pública y las actitudes de los ciudadanos codeterminan la velocidad de la integración europea y contribuyen a definir la naturaleza y forma de la unión política. Los ciudadanos siguen mostrando un apoyo de tipo «*utilitario*» a la UE y ven las ventajas de la pertenencia de su país a la Unión, sin que se atisbe en ellos un fortalecimiento de los lazos de solidaridad, aquellos que tienen que ver con el desarrollo de un denso sentimiento de identidad colectiva: sigue persistiendo un alto porcentaje (que varía en pocas décimas de un Eurobarómetro a otro, pero que suele rondar el 40 por ciento) de ciudadanos de los Estados miembros que se sienten únicamente identificados con la identidad nacional. Crece además el desinterés y aunque se habla hasta la saciedad de Europa domina el desconcierto y la pasividad.

¿Cuál es la solución ante todas estas cuestiones? No cabe duda que la comunicación. La Europa de los ciudadanos no deja de ser una quimera, una etiqueta vacía de contenido si no se la dota de las herramientas necesarias. Pero, ¿qué tipo de herramientas necesita?, pues el hecho de que el ciudadano desde su ordenador pueda localizar cualquier dato que le interese o estar puntualmente informado de lo que acontece en las distintas instituciones y órganos ha supuesto por un lado un notable avance, pero por otro obliga a la UE a abrir nuevos horizontes en sus políticas comunicativas.

Desde la UE se ha de llegar al convencimiento de que comunicar es mucho más que informar, y que por ello se ha de conseguir tener una comunicación europea integral e integrada que asuma la revolución que se ha producido en la comunicación y sume personas, esferas, posibilidades y oportunidades, para conseguir un *branding*<sup>34</sup> europeo en comunicación. Lo que significa en primer lugar una redefinición de los espacios que los medios de comunicación han de intentar abordar, en segundo lugar saber cuál ha de ser

---

<sup>34</sup> Anglicismo que se aplica a la creación de una marca y que supone la mejor forma de estudiar la capacidad comunicativa de llegar a la gente y conseguirlo.



la forma de comunicar, pues debe variar en función de a quien se quiere llegar y en tercer lugar que los medios se muevan de una manera más sincronizada para poder añadir algo más a su capacidad comunicativa y conseguir así que los ciudadanos perciban una idea coherente y común de Europa. En suma dotarse de las herramientas necesarias para que Europa llegue al ciudadano (información) y sea del ciudadano (participación). Cuestiones todas ellas a las que me voy a referir a continuación.

### III. INFORMACIÓN Y PARTICIPACIÓN

La globalización de las nuevas tecnologías de la información a tenor de la mayor potenciación de los sistemas informáticos con mayores prestaciones y su generalizada disponibilidad para cualquier persona, ha consolidado la informática de masas (*mass media*), y el nuevo espacio virtual o ciberespacio, que llega a producir nuevas formas de realidad en las que *«lo real puede convertirse en falso, el original en copia y el ser en identidad virtual, con independencia del punto concreto del planeta»*. El paradigma de la comunicación ha cambiado de modelo, se ha pasado del *top down*, donde unos pocos son los que producen y distribuyen la información al *botton up*, donde la información está en manos de todos.

Ello ha supuesto que una pregunta tan sencilla como ¿qué es comunicación? esconda detrás un complejo análisis de múltiples factores que todavía no ha proporcionado una respuesta clara.

Uno de los factores a analizar es la nueva actitud que hay que tener ante la comunicación, donde el sector público, la sociedad civil y, el ciudadano tienen el poder de crear, producir, distribuir y valorar contenidos e información. Las redes sociales e internet son capaces incluso de derrocar regímenes («la primavera árabe»). No es necesario un medio para difundir información, todos son válidos, pues la información está en manos de todos, y todos la validan, la legitiman y la redistribuyen a través de las nuevas Tecnologías de la Información.

¿Cómo hacer llegar esta información, cuando existe una gran fragmentación de la audiencia (cada uno lee o se informa en Twitter, Instagram, un blog, periódico online, etc.) y una enorme cantidad de información que se genera y distribuye?

A través del efecto viral<sup>35</sup>, la bidireccionalidad<sup>36</sup> y la monetización o conversión del intercambio informativo y comunicacional en dinero suficiente

---

<sup>35</sup> Fenómeno que se produce cuando el receptor comparte la información espontáneamente con sus amigos y conocidos por considerarla interesante, y además se convierte en evangelizador del mensaje o contenido, habla positivamente de ello y le gusta comentarlo. <http://www.conetate.com/blog/2011/08/aprovechar-el-efecto-viral-de-las-redes-sociales/>

<sup>36</sup> La información ya no puede ser unidireccional, sino que para ser eficaz y llegar, debe aprender a hablar de «tú a tú» con sus usuarios, aceptar las críticas y saberlas canalizar para mejorarla. La comunicación si se quiere que sea eficaz debe pues ser bidireccional, esto es, buscar la interacción entre los usuarios y desarrollar espacios en los que, puedan expresarse y opinar, buscar y recibir, para así ser la

para hacer sostenible las estructuras de producción de los contenidos de nuevos modelos de negocio y financiación, esto es actuando hacia el exterior (para relacionarse con el público y mejorar el servicio al usuario) y hacia dentro (gestionando proyectos, investigando, invirtiendo en las nuevas TICs, planificando y creando una propia comunicación interna).

Esta revolución comunicativa no ha pasado desapercibida a la UE, que asiste al resquebrajamiento de los esquemas tradicionales, imponiéndose una irresistible necesidad de adaptación a la nueva realidad. Europa debe amoldarse a la nueva realidad, lo cual conlleva como una de sus funciones la de canalizar, por cauces adecuados, este nuevo paradigma de la comunicación convirtiendo a la UE en un espacio social, con cabida para todos los agentes sociales capaces de dar soporte y formar parte de una verdadera sociedad de la información, la comunicación y/o el conocimiento. Desde la UE se trata de encontrar esta nueva forma de comunicar. Se busca un espacio para Europa en la esfera pública capaz de conseguir una comunicación coherente e integrada; que implique y llegue a los ciudadanos; que genere una verdadera economía sostenible y competitiva, que tenga un desarrollo en la esfera pública europea y que refuerce el enfoque asociativo.

Este paradigma nuevo de la comunicación se está intentando a través de la idea de activar mecanismos que eviten la brecha digital, alfabeticen, generen nuevos recursos y mantengan a la ciudadanía lo más informada posible sobre las decisiones tomadas a nivel comunitario, pero también a través de la participación de los ciudadanos en las decisiones de las instituciones europeas que tienen así la posibilidad de conocer, en todo momento cual es la opinión de la ciudadanía sobre las diversas políticas llevadas a cabo por Bruselas.

Los ejes principales de la nueva estrategia de la administración electrónica europea en comunicación son por un lado lograr materializar de forma eficiente la doble convergencia tecnológica de la digitalización y de la economía europea para los objetivos de crecimiento inteligente, sostenible, incluyente y respetuoso con la diversidad cultural y el pluralismo democrático, y por otro, crear una Europa del ciudadano, es decir, permitir que los ciudadanos europeos ejerzan su derecho a participar en la vida democrática de la Unión, en la que se toman decisiones de la manera más abierta y cercana posible a la población, respetando los principios de pluralismo, participación, apertura y transparencia.

Ambos son las dos caras de una misma moneda pues, sin información al ciudadano no cabe su opinión, ya que antes de poder participar hay que saber en qué participar y cómo participar. Los ciudadanos solo pueden determinar sus preferencias y realizar elecciones políticas a partir de la información. Información que solo se consigue mediante la libre circulación de los contenidos y el conocimiento, evitando la brecha digital y con-

---

información aceptada como legítima por todos, y que genere *engagement* (lazos, compromisos) de manera que éstos la hagan suya y la re-distribuyan. Ver [http://www.dircommx.com/2012\\_02\\_01\\_archive.html#.VFDPojSG-VM](http://www.dircommx.com/2012_02_01_archive.html#.VFDPojSG-VM).

virtiendo a Europa en la primera potencia comunicativa. Lo que se puede resumir en comunicación y participación a lo que me voy a referir en los epígrafes siguientes.

### 3.1. La política europea de la información

En la sociedad del siglo XXI la comunicación entre los ciudadanos y la UE viene marcada por la variedad de los canales a través de los cuales pueden comunicarse y relacionarse, y la libertad con la que se puede elegir cual usar en cada momento.

La utilización cada vez mayor de los medios electrónicos y en gran medida de internet como vía de comunicación con las Administraciones se justifica por su naturaleza interactiva y global, la facilidad de su uso, su reducido coste, y la disponibilidad inmediata de sus servicios a través de la red. Internet ofrece información y servicios a cualquier hora del día y con independencia de la localización geográfica, evitando desplazamientos innecesarios y mejorando la inclusión social.

En el actual contexto una de las prioridades de la UE y sus instituciones debe ser el impulso de las nuevas tecnologías de la información y comunicación en sus Administraciones para llegar al ciudadano. Sin embargo, el Tratado de la Unión Europea no se lo ha puesto fácil pues, en ninguno de sus preceptos otorga a las instituciones europeas competencia en materias relacionadas con el funcionamiento de las administraciones públicas, lo que ha supuesto un fuerte retraso en su logro. Así pues, como sucede en el caso de las políticas de Telecomunicaciones y de la sociedad de la información, según Antonio Albau<sup>37</sup> los únicos instrumentos que estaría en condiciones de utilizar la UE para actuar en el campo de la Administración electrónica serían aquellos para los que el Tratado le otorga competencia. Es decir las políticas de industria, redes transeuropeas, de investigación y desarrollo tecnológico, de mercado interior, de la competencia y de desarrollo regional, entre otras.

En ausencia de estas competencias específicas la UE, en particular la Comisión ha venido aproximándose a este asunto por caminos colaterales tratando de aprovechar cualquier resquicio y posibilidad que le brindara el Tratado y aquellas políticas que pudieran estar relacionadas con la materia. La consecuencia sin embargo, es evidente: como resultado de esta situación han proliferado actuaciones y programas en esta materia, pero sin la existencia de una estrategia única, y sin la existencia de una auténtica política de la Unión Europea en esta materia.

Por otro lado, tanto los Gobiernos de los Estados miembros como la Unión son conscientes de que para lograr este objetivo es necesario un plan

---

<sup>37</sup> ALBAU, A. (2004), *La Unión europea y su política para el desarrollo de la Administración electrónica: Tras los objetivos de la estrategia de Lisboa*, Fundación Vodafone.

de integración de todo el espacio europeo, esto es un mercado único digital, con una infraestructura común, a través de la cual se pueda compartir, procesar y, transferir información de forma sencilla, extendida y basada en un lenguaje universal. Sin embargo, dada la ausencia de una competencia específica relacionada con el funcionamiento de la Administración pública cualquier actuación comunitaria relacionada con el fomento de la administración electrónica no ha podido apoyarse en la adopción de medidas reglamentarias, ni de armonización de las legislaciones nacionales. Una única Administración electrónica únicamente podrá ser el resultado de acuerdos voluntarios y flexibles entre las Administraciones públicas de los Estados miembros y las instituciones de la Unión Europea.

En ausencia de estas competencias específicas puede decirse que fue desde el Consejo Europeo de Lisboa de marzo de 2000 en el que comienza a definirse tímidamente el interés comunitario por el desarrollo de la Administración electrónica, pues en él se dijo que: «*Europa debe convertirse en la sociedad basada en el conocimiento más competitivo del mundo en 2010*», donde la sociedad de la información es el reto para conseguir empleos de calidad y para consolidar una sociedad basada en el conocimiento, para lo cual las empresas y los ciudadanos han de tener acceso a una infraestructura de comunicaciones de bajo coste y alcance mundial y a una amplia gama de servicios. Para lograr estos objetivos, el Consejo Europeo de Lisboa presentó la iniciativa *e-Europa* «una sociedad de la información para todos,» con el propósito de que la UE estableciese programas de acción capaces de obtener provecho de la evolución de la denominada sociedad de la información. Plan al que le siguió en el Consejo de Feira de junio de 2000, el programa *e-Europa 2002*, que agilizó y fomentó el uso de internet en prácticamente todos los sectores de la sociedad europea. El plan de acción pretendía conectar a los ciudadanos europeos en todos los aspectos de su vida, permitiéndoles participar en todos los campos que ofrecen las tecnologías digitales. Tal uso de internet propició el desarrollo de una nueva economía basada en el conocimiento, como medida ajustada a la no discriminación, principio proclamado en el Tratado de la Unión Europea. Para alcanzar estos objetivos en el citado plan se buscaron tres prioridades: un internet más barato, más rápido y más seguro; una inversión en las personas y en su formación; y el fomento del uso de internet.

Pero, no será hasta la Comunicación de la Comisión de 26 de septiembre de 2003, *El papel de la Administración electrónica en el futuro de la Unión Europea*<sup>38</sup>,

---

<sup>38</sup> La utilización de las TICs en las administraciones públicas es un proceso ya antiguo que se inició con la aparición de la informática y que ha venido desarrollándose de manera continuada y progresiva desde entonces, existe pues una tradición de más de cuarenta años de modernización de las funciones del sector público a través de la utilización de las TICs. Sin embargo, la aparición de internet, el desarrollo de las comunicaciones móviles y la proliferación de los terminales de distinta naturaleza entre los ciudadanos y empresas ha acelerado sin lugar a dudas este proceso y ha permitido, a partir de finales de los años 90, el desarrollo del concepto de administración electrónica. Ver SÁNCHEZ FIGUEROA, J. C. (2009), *La Administración pública en la sociedad de la información: Antecedentes de la adopción de las iniciativas de gobierno electrónico por los ciudadanos*, Tesis Doctoral, Rufin Moreno, R. (dir.), UNED, Facultad de Ciencias Económicas y empresariales, Madrid.

en la que se defina por primera vez una estrategia en esta materia. Así en la citada Comunicación se define la administración electrónica, *e-Government* o *e-administración* como la utilización de las tecnologías de la información y comunicación (TICs) en las administraciones públicas, asociada a cambios en la organización y nuevas aptitudes del personal, para mejorar los servicios públicos, reforzar los procesos democráticos y apoyar las políticas públicas. Se trata por tanto de la proyección externa de la administración electrónica europea hacia los ciudadanos, empresas y hacia otras administraciones públicas.

Como recuerdan Joaquín Martín Cubas y José Ignacio Pastor Pérez<sup>39</sup>, ello supone entender a la administración electrónica, en términos generales, como una forma nueva de gestión pública basada en el establecimiento de relaciones directas de comunicación e interacción entre la Administración y los administrados a través de las tecnologías de la información y la comunicación, especialmente a través de internet. Lo que significa que la administración electrónica permita suprimir los obstáculos que impidan la generalización de *e-gobierno* o *e-administración* y que cumpla cinco finalidades: acceso para todos, confianza de los usuarios, contratación pública, interoperatividad y servicios panauropeos.

Las Instituciones de la UE a través de sus servicios de gobierno electrónico deben cumplir tres funciones:

- Servicios de información: información en línea relacionada con la estructura, organización, actividades y funciones de la administración europea, lo que se canaliza principalmente a través de las páginas web.
- Servicios de comunicación, o de interacción entre los individuos o grupos de personas, lo que a su vez puede ser unidireccional como los formularios, o bidireccional como la cumplimentación y presentación en línea de los formularios.
- Servicios de transacción, como resolución completa en línea de los procedimientos incluyendo la resolución de los mismos.

El resultado fue tan bueno, que a ella le siguieron la Declaración ministerial de Como 2003, en el que se estudió la organización que requiere esta administración electrónica; la Declaración ministerial de Manchester 2005, donde se establecieron objetivos concretos para el desarrollo de la administración electrónica de la Unión; *el plan de acción e-Europa 2005*, en el que básicamente se estimuló el desarrollo de la integración electrónica, el desarrollo de servicios, aplicaciones y contenidos, acelerando al mismo tiempo la implantación de un acceso a Internet de banda ancha y seguro; y el programa *acción i2010: sociedad europea de la información para 2010* en el que se dieron tres prioridades a alcanzar antes de 2010 para las políticas europeas de la sociedad de la información y los medios de comunicación: la consecución de

---

<sup>39</sup> MARTÍN CUBAS, J. y PASTOR PÉREZ, J. I. (2011), «Las políticas europeas de inclusión electrónica: el caso del área metropolitana de Valencia», *X Congreso AECPA*, Murcia, 7-9 de septiembre de 2011.

un espacio europeo único de la información; el impulso de la innovación y de la inversión en el campo de la investigación en las tecnologías de la información y la comunicación, y la consecución de una sociedad de la información y los medios de comunicación basada en la inclusión.

Sin embargo, la gran mayoría de las iniciativas de *e-government* o *e-administración* siguen considerando a los ciudadanos desde una perspectiva pasiva. Por ello uno de los grandes retos de las Administraciones públicas será el transformarse a sí mismas en no solo informadoras sino también involucradoras de los ciudadanos en las actividades democráticas de la UE.

Por su parte, mediante la Directiva 2006/122/CE se estableció la obligación para los Gobiernos nacionales de conseguir que los servicios de administración electrónica centrados en el usuario, personalizados y multiplataforma constituyan una realidad generalizada a más tardar en 2015.

Durante los años siguientes se dictaron muchas otras iniciativas en aras a conseguir una verdadera administración electrónica, tales como: La Comunicación de la Comisión, de 30 de marzo de 2007, al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: *i2010 «Informe anual sobre la sociedad de la información 2007»*, de cuyo estudio se alimentaron en parte los debates del Consejo Europeo de la primavera de 2008, en el que se estudiaron los problemas de la internet de nueva generación; la Comunicación de la Comisión, de 17 de abril de 2008, al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: *«Preparar el futuro digital de Europa: Revisión intermedia de la iniciativa i2010»*, donde la Comisión observó un gran crecimiento de la banda ancha en Europa, pero el informe formuló también una serie de propuestas concretas para reorientar la iniciativa *i2010* en el período 2008-2010. El objetivo consistió en promover la competitividad de los países más avanzados al tiempo que se reducían las distancias entre los Estados miembros. En concreto, la Comisión quiso impulsar las iniciativas tecnológicas comunes para favorecer la investigación en el campo de las TICs. En 2008 se publicó una *Guía de los Derechos y Obligaciones de los usuarios de las técnicas digitales en la UE* a fin de fomentar el uso de las nuevas tecnologías en línea y reducir la brecha digital entre los Estados miembros; y la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones *«Informe sobre la competitividad digital de Europa: principales logros de la estrategia i2010 entre 2005 y 2009»*, que hacía balance de la estrategia *i2010* llevada a cabo entre 2005 y 2009. En ella se concluyó que las acciones emprendidas en materia de TICs a lo largo de estos cuatro años habían modernizado Europa desde el punto de vista económico y social, y habían contribuido al logro de algunos resultados como:

- El incremento del número de europeos en línea, sobre todo entre los grupos desfavorecidos;
- Europa se había convertido en líder mundial de la internet de banda ancha;

- Europa era líder mundial en telefonía móvil;
- El incremento de manera considerable de la oferta y la utilización de servicios en línea;
- Se habían realizado importantes avances en el sector de las TICs asociados a la microelectrónica, la nano electrónica, en la atención sanitaria y en el programa de seguridad vial;
- Se había conseguido una mayor integración de las políticas en el ámbito de las TICs en las demás políticas.

No obstante, la Unión Europea aún presentaba un retraso notable en el ámbito de la investigación y el desarrollo de las TICs con respecto a Estados Unidos, Japón o Corea del Sur. Por lo tanto, para mantener su competitividad, era importante que Europa contase con una nueva agenda digital. Para ello, la Comisión quiso realizar una consulta pública en línea sobre algunos aspectos clave para las futuras políticas de la UE en el ámbito de las TICs y los medios de comunicación.

Fruto de lo anterior fue la *Agenda digital Estrategia i2010, Plan de acción eEurope*, como estrategia de crecimiento de la UE para la próxima década. En un mundo en transformación, se quería que la UE tuviese una economía inteligente, sostenible e integradora. Estas tres prioridades, que se refuerzan mutuamente, tenían que contribuir a que la UE y sus Estados miembros generasen altos niveles de empleo, productividad y cohesión social. Concretamente, la Unión ha establecido para 2020 cinco ambiciosos objetivos en materia de empleo, innovación, educación, integración social y clima/energía. En cada una de estas áreas, cada Estado miembro se había fijado sus propios objetivos. La estrategia se apoya en medidas concretas tanto de la Unión como de los Estados miembros.

Sin embargo, la compleja crisis económica-financiera sistémica provocada por el *default* económico, ha llevado a la UE a impulsar cambios significativos en las políticas de comunicación, pues la prioridad actual tanto en Europa como en otras partes del mundo es lograr resistir para superar esta compleja crisis coyuntural y para ello, debe entre otras cuestiones afrontar actualmente la gestión de los principales sectores de los medios de comunicación adaptándola a los cambios tecnológicos, los nuevos modelos de negocios, la diversidad de acceso o de comportamientos de los usuarios y la inestabilidad.

A través de la Comunicación de la Comisión de 3 de marzo de 2010 *Europa 2020: una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador*, Europa reconoce que se enfrenta a un momento de transformación y que la crisis ha echado por tierra años de progreso económico y social y expuesto las debilidades estructurales de la economía europea. La UE debe tomar en sus manos su propio futuro. La UE tiene que definir el lugar que quiere ocupar en 2020. Con este fin, la Comisión propone entre otros el objetivo de crear una Agenda Digital para Europa, que acelere el despliegue de internet de alta velocidad y se beneficie de un mercado único digital para las familias y empresas.

La Agenda Digital 2020<sup>40</sup> es la estrategia de la UE para impulsar el desarrollo económico y social a partir de las tecnologías de la información y comunicación en la segunda década del siglo XXI. Trata de alinear todas las normas, políticas, instituciones, organismos, actores y fuerzas socioeconómicas con los objetivos de la sociedad digital. Los objetivos de esta Agenda Digital 2020 son:

- Crear un mercado único digital basado en una internet rápida y ultrarrápida y en unas aplicaciones interoperables.
- Mejorar las condiciones marco para la interoperabilidad entre productos y servicios de TICs.
- Fomentar la confianza y la seguridad en internet.
- Garantizar la oferta de un acceso a internet mucho más rápido.
- Estimular la inversión en investigación y desarrollo.
- Fomentar la alfabetización, la capacitación y la inclusión digital.
- Y a tal fin, aplicar las TICs para abordar retos sociales tales como el cambio climático, los costes crecientes de la atención sanitaria y el envejecimiento de la población.

### **1.º Para lograr el primer objetivo de un mercado único digital**

el tema principal que se está abordando es el de desarrollar un mercado único de contenidos digitales tomando como referencia el Libro Verde *sobre contenidos digitales* de 13 de julio de 2011, que fue sometido a consulta pública en noviembre de ese mismo año y el Libro Verde sobre un mundo audiovisual convergente de abril de 2013. Por su parte las acciones que han llevado a cabo las instituciones de la UE para conseguir este mercado único digital pueden resumirse entre otras, en las siguientes:

- La simplificación de las licencias paneuropeas para las obras en línea, con la aprobación de la Directiva 2014/26/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 26 de febrero, relativa a la gestión colectiva de los derechos de autor y derechos afines y a la concesión de licencias multiterritoriales de derechos sobre obras musicales para su utilización en línea en el mercado interior.
- La preservación de las obras huérfanas y de trabajos de impresión, con la aprobación de la Directiva 2012/28/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 25 de octubre de 2012 sobre ciertos usos autorizados de las obras huérfanas.
- La apertura de los recursos de datos públicos para su reutilización y la ampliación del debate de las partes interesadas sobre las nuevas medidas para estimular un mercado europeo de contenido en línea. Actuaciones que han dado lugar a la Directiva 2013/37/UE del Parlamen-

---

<sup>40</sup> La Agenda Digital 2020 es una de las siete iniciativas de esta estrategia *Europa 2020*, como continuidad y remplazo de la Agenda de Lisboa de la primera década del siglo XXI. El 15 de febrero de 2013, España también ha creado la Agenda Digital para España.



to Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, por la que se modifica la Directiva 2003/98/CE *de reutilización de la información de servicio público* cuya liberación de contenido puede representar un alto volumen de negocio de lo que se denomina el sector infomediario<sup>41</sup> (directo anual y también de forma indirecta en los 28 países de la UE).

- La simplificación de la distribución de los contenidos creativos y la protección de los derechos de propiedad intelectual en línea, conforme a los parámetros de la Directiva 2004/48/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 29 de abril relativa al respeto de los derechos de propiedad intelectual;
- La fijación de una fecha para la migración a solo pago y facturación electrónica europea, que ha dado como resultado el Reglamento núm. 260/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo respecto a la migración a transferencia y adeudos domiciliados comunes a toda la Unión.
- La actualización de la firma electrónica y la revisión de la Directiva sobre la firma electrónica que ha dado lugar a la Comunicación de la Comisión al Parlamento, al Consejo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones de 11 de enero de 2012, sobre un marco coherente para la construcción de la confianza del mercado único digital para el comercio electrónico y servicios en línea.
- La revisión de las normas sobre protección de datos, con la aprobación de la Resolución del Parlamento Europeo de 12 de marzo de 2014 sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos.
- La aprobación de la Comunicación del Consejo Europeo al Parlamento, a la Comisión, al Consejo Económico y Social y al Comité de las Regiones de 2011 con un *Plan de acción para el comercio electrónico intracomunitario* en el que se establecen 16 medidas para duplicar las ventas minoristas por internet de aquí a 2015, mejorando la protección que recibirían los consumidores, la información que se les da y la oferta existente; avances en la armonización del IVA, revisión de normativa sobre la firma electrónica y su mutuo reconocimiento transfronterizo, refuerzo de la confianza *on line*, y discusión de la estrategia común para la computación de la nube.

La Comisión ha dado también los pasos necesarios para crear un nuevo Organismo de Reguladores Europeos de las Comunicaciones Electrónicas capaz de operar de forma eficiente y facilitar la cooperación entre autoridades reguladoras nacionales y la Comisión en la promoción del mercado úni-

---

<sup>41</sup> A efectos de estudio se ha definido al sector infomediario como el conjunto de empresas que generan aplicaciones, productos y/o servicios de valor añadido destinados a terceros, a partir de la información del sector público.

co digital. La Oficina BEREC<sup>42</sup> se ha convertido en autónoma, con sede provisional en Bruselas, desde septiembre de 2011.

Otras acciones relevantes llevadas a cabo por las instituciones para crear este mercado único digital son las que señala la Directiva 2011/83/UE del Parlamento y el Consejo de 25 de octubre sobre los derechos de los consumidores que a partir de 13 de junio de 2014 sustituirá a las Directivas anteriores, lo que a su vez ha supuesto la aparición del EBook Código de Derechos en línea de la UE, o tus derechos on line, para que los ciudadanos y consumidores encuentren explicaciones sencillas y codificadas de sus derechos y obligaciones, establecidas de una manera transparente y comprensible. Dirigido principalmente a proteger a los ciudadanos cuando acceden a las redes y servicios en línea para su utilización. Esos derechos y esos principios no siempre son fáciles de identificar, dado que no son exclusivos del entorno digital y se encuentran diseminados en diferentes directivas, reglamentos y convenios en materia de comunicaciones electrónicas, comercio electrónico y protección de los consumidores.

Por otro lado, en sus Conclusiones de 4 de febrero de 2011 y de 23 de octubre de 2011, el Consejo Europeo invitó a la Comisión a crear un mercado único digital para 2015 a fin de progresar rápidamente en ámbitos clave de la economía digital y promover un mercado único digital plenamente integrado facilitando el uso transfronterizo de los servicios en línea, con especial atención a la identificación y autenticación electrónicas seguras. Ello dio como resultado que el 4 de julio de 2013 el Parlamento adoptase una nueva Resolución sobre la culminación del mercado único digital, centrándose en liberar el pleno potencial del mercado único digital, cerrar la brecha de pericias, crear confianza, seguridad y tranquilidad en los consumidores, crear una oferta legal atractiva de contenido digital, constituir servicios de movilidad y la dimensión internacional, como contribución a una posible Acta del Mercado Único III centrada en el mercado único digital<sup>43</sup>. Fruto de lo anterior ha sido la aprobación del Reglamento núm. 910/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo de 23 de julio, relativo a la identificación electrónica y los servicios de confianza para las transacciones electrónicas en el mercado interior y por la que se deroga la Directiva 1999/93/CE.

**2.º Respecto al segundo objetivo de una interoperabilidad eficaz entre dispositivos, aplicaciones, repositorios de datos, servicios y redes**, la Comisión Europea puso en marcha el Marco Europeo de Interoperabilidad, elaborado por el programa comunitario IDABC<sup>44</sup>, que ha sido sustituido por el programa ISA 2010-2015, sobre soluciones de interopera-

---

<sup>42</sup> Por el momento, mantiene esta sede provisional en Bruselas hasta la creación de una definitiva Oficina del BEREC, que se decidirá por acuerdo entre los 27 Estados miembros. Además mantendrá igualmente la estructura del ERG compuesta por un presidente y tres vicepresidentes.

<sup>43</sup> <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2013-0327+0+DOC+XML+V0//ES>

<sup>44</sup> Prestación Interoperable de Servicios Paneuropeos de Administración Electrónica al Sector Público, las Empresas y los Ciudadanos (*IDABC-Interoperable Delivery of Pan-European eGovernment Services to Public Administrations, Business and Citizens*).

bilidad para las administraciones públicas europeas. El Programa ISA, tenía por objetivo apoyar la cooperación entre las administraciones públicas europeas facilitando una interacción electrónica transfronteriza e intersectorial eficaz y eficiente para posibilitar la prestación de servicios públicos electrónicos. Dado que el programa ISA llega a su fin el 31 de diciembre de 2015, ha sido necesario un nuevo programa de la UE sobre las soluciones de interoperabilidad para las administraciones públicas, las empresas y los ciudadanos europeos y contribuir a la ejecución de las políticas y actividades de la Unión. Así, de conformidad con el artículo 170 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), a fin de contribuir a la realización de los objetivos contemplados en sus artículos 26 y 174 y de permitir que los ciudadanos de la Unión Europea, los operadores económicos y los entes regionales y locales participen plenamente de los beneficios resultantes de la creación de un espacio sin fronteras interiores, la Unión tenía que contribuir al establecimiento y al desarrollo de redes transeuropeas, mediante acciones que favoreciesen la interconectividad, interoperabilidad y accesibilidad de dichas redes. Por ello, conforme al 172 del TFUE, el Parlamento Europeo y el Consejo, previa consulta al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones, han adoptado, el 26 de junio de 2014, la Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establece un programa relativo a las soluciones de interoperabilidad para las administraciones públicas, las empresas y los ciudadanos europeos (ISA2) *La interoperabilidad como medio de modernización del sector público*. Sin embargo, como ya se ha dicho al principio, en la medida que no es una competencia exclusiva de la UE la propuesta se ha llevado a cabo con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, pero con arreglo a los principios de subsidiariedad y de proporcionalidad, pues las orientaciones y proyectos de interés común relativos al territorio de un Estado miembro requerirán la aprobación del Estado miembro de que se trate.

Otros instrumentos y actuaciones relacionados con este programa, son: el Centro Europeo de Interoperabilidad Semántica, el Observatorio y Repositorio de Software de Fuentes Abiertas y la Licencia Pública de la Unión Europea. También se atiende a la Decisión 922/2009/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de septiembre de 2009, relativa a *las soluciones de interoperabilidad para las administraciones públicas europeas*, a los planes de acción sobre administración electrónica en materia de interoperabilidad y de aspectos relacionados, particularmente, con la política comunitaria de compartir, reutilizar y colaborar<sup>45</sup>.

**3.º El tercero es quizá uno de los objetivos más retrasados, pero que más preocupa a los ciudadanos. Uno de los mayores retos que tiene actualmente la Unión Europea es conseguir la confianza y la fiabilidad de la red.** Esto es, la seguridad y protección de la intimidad y de la propiedad, porque se establecen como derechos fundamentales en la Carta

<sup>45</sup> Ver <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014PC0367&rid=1>.

de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, y la gobernanza en general del sector, como elementos imprescindibles para aumentar la confianza de los ciudadanos en la sociedad de la información. Ello es particularmente importante a la luz de las preocupaciones que suscitan en los consumidores la pérdida de la intimidad, las prácticas de contenidos comerciales desleales o ilícitos o las comunicaciones no deseadas (también conocidas como *spam*), así como los contenidos ilegales o nocivos y la protección de los menores. Entre los múltiples esfuerzos desplegados para lograr que internet responda a tales expectativas cabe mencionar las actuaciones destinadas a hacerla más segura para los niños, los sistemas para la gestión de riesgos y la respuesta en casos de incidentes en materia de comunicaciones comerciales no solicitadas. Otra dimensión de este problema guarda relación con la fiabilidad de los sistemas y las redes. La infraestructura de la vida moderna en sectores como la banca, las finanzas, la atención sanitaria, la energía, el transporte, etc., descansan en gran medida en las TICs y se caracterizan por su interdependencia, motivo por el cual cualquier perturbación puede tener repercusiones de gran envergadura. Al mismo tiempo la protección de la intimidad y los datos adquieren cada vez mayor importancia, habida cuenta de la enorme capacidad para proporcionar un acceso relativamente fácil a todo tipo de información relativa a los particulares y a obras protegidas por derechos de propiedad intelectual o industrial.

La UE, a través del programa *Safer Internet*<sup>46</sup> ha intentado fomentar un uso más seguro de internet y de las demás tecnologías en línea especialmente para los niños.

Será, sin embargo, la Decisión Marco 2005/222/JAI del Consejo de 24 de febrero de 2005 *relativa a los ataques contra los sistemas de información*, uno de los mecanismos más apropiados de la UE contra diversos tipos de amenazas a la seguridad de los sistemas informáticos, cuyo objetivo es reforzar la cooperación entre las autoridades judiciales y otras autoridades competentes, incluida la policía y los demás servicios represivos especializados de los Estados miembros, mediante la aproximación de su legislación penal en materia de ataques contra los sistemas de información. Decisión que sirvió de base pero que no fue suficiente, pues los ataques sufridos en toda Europa pusieron de manifiesto las diversas amenazas que están apareciendo y, en particular, los ataques simultáneos y masivos contra los sistemas de información y la creciente utilización delictiva de los denominados *botnets*<sup>47</sup>. En el momento de la adopción de la Decisión Marco, estos ataques no estaban en el centro de

---

<sup>46</sup> Al plan de acción *Safer Internet* 1999–2004 le siguió *Safer Internet plus* 2005–2008 y a este le ha seguido *Safer Internet* 2009–2013 cuyo objetivo se amplía y tiene como resultado la Decisión 1351/2008/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 2008, *por la que se establece un programa comunitario plurianual sobre la protección de la infancia en el uso de internet y de otras tecnologías de la comunicación*, dirigido a fomentar un uso más seguro de internet y las nuevas tecnologías en línea, en especial para los niños y a luchar contra los contenidos ilícitos y no deseados por el usuario final.

<sup>47</sup> Los *bots* representan uno de los delitos cibernéticos más sofisticados y populares de hoy en día. Permiten a los *hackers* tomar el control de muchos equipos a la vez y convertirlos en equipos «*zombis*», que funcionan como parte de un poderoso «*botnet*» que propaga virus, genera *spam* y comente otros tipos de delitos y fraudes.

atención. Ante estos hechos, la seguridad en internet ha generado un nuevo tipo de delitos, los denominados delitos informáticos a que se refiere la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo y al Comité de las Regiones: *hacia una política general de lucha contra la ciberdelincuencia*, de 22 de mayo de 2007.

Sin embargo, la política en materia de ciberdelincuencia se pretende consolidar y desarrollar por la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre *la represión del delito en la era digital: creación de un centro europeo de ciberdelincuencia*, de 28 de marzo de 2012, lo que dio como resultado la aprobación de la Directiva 2013/40/UE, de 12 de agosto, *relativa a los ataques contra los sistemas de información por la que se sustituye la Decisión Marco 2005/222 JAI del Consejo*. Por otro lado, el 28 de marzo de 2012, la Comisión adoptó una Comunicación sobre la creación de un Centro europeo de ciberdelincuencia. Este Centro, creado el 11 de enero de 2013, está integrado en la Oficina Europea de Policía (Europol) y funcionará como punto central en la lucha contra la ciberdelincuencia en la UE. El centro está destinado a aunar los conocimientos sobre ciberdelincuencia europeos para contribuir a la capacitación de los Estados miembros, a prestar apoyo a los Estados miembros en investigaciones de ciberdelincuencia y, en estrecha cooperación con Eurojust, a ser la voz colectiva de los investigadores de ciberdelincuencia europeos ante los organismos de orden público y el estamento judicial. Las instituciones, agencias y organismos europeos han creado su propio equipo de respuesta a emergencias informáticas, denominado CERT-UE. A escala internacional, la UE desarrolla actividades bilaterales y multilaterales en el ámbito de la ciberseguridad. Con motivo de la Cumbre UE-EEUU de 2010, se creó el Grupo de Trabajo UE-EEUU sobre Ciberseguridad y Ciberdelincuencia. La UE también participa en otros foros multilaterales tales como la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), la Asamblea General de las Naciones Unidas (AGNU), la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT), la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), la Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información (CMSI) y el Foro para la Gobernanza de Internet (IGF). Ello ha dado lugar a numerosos proyectos y actualmente se encuentra pendiente de su aprobación el Proyecto de Resolución legislativa del Parlamento Europeo, sobre la propuesta de Directiva 2013/0027/COD del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a medidas para garantizar un elevado nivel común de seguridad en las redes y de la información en la Unión de 12 de febrero de 2014.

Pese a los avances que en este campo se han producido, sigue habiendo diversos obstáculos que impiden la investigación eficaz de la delincuencia y el enjuiciamiento penal de los delincuentes en el ámbito europeo. Obstáculos como fronteras jurisdiccionales, insuficiente capacidad para compartir los datos en las investigaciones, dificultades técnicas para rastrear los orígenes de los ciberdelincuentes, escasez de personal, etc<sup>48</sup>. Por ello, desde la Agencia de

---

<sup>48</sup> El acuerdo comercial de lucha contra la falsificación conocido como ACTA (por sus siglas en inglés) fue objeto de controversia desde que fue propuesto. Su objetivo era reforzar la protección de los

la Unión Europea para la red y seguridad de la información (ENISA), todos los Estados miembros se deben organizar y realizar ejercicios en toda la UE para la seguridad cibernética. El objetivo es la construcción de una sociedad de la información basada en la confianza que aumente la comprensión de cómo se manejan los ciber-incidentes; que se entiendan los actores clave de trabajo y como dependen unos de otros en cada Estado miembro, se promueva el apoyo mutuo entre los Estados miembros.

**4.º El cuarto objetivo de acceso rápido a internet y a la alta velocidad** está en cierto modo paralizado por los efectos de la crisis económica pues requiere realizar las inversiones necesarias, lo que de forma similar se podría aplicar al quinto objetivo de I+D+I. No obstante, se ha aprobado el Reglamento (UE) núm. 1316/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo de 11 de diciembre, por el que se crea el mecanismo «conectar Europa», por el que se modifica el Reglamento (UE) núm. 913/2010 y por el que se derogan los Reglamentos (CE) núm. 680/2007 y (CE) núm. 67/2010 y la Directiva 2014/61/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 15 de mayo, relativa a medidas para reducir el coste del despliegue de las redes de comunicaciones electrónicas de alta velocidad. La presente normativa tiene por objeto establecer unos derechos y obligaciones mínimos aplicables en toda la Unión con el fin de facilitar el despliegue de las redes de comunicaciones electrónicas de alta velocidad y la coordinación intersectorial, al tiempo que se garantizan unas condiciones mínimas de igualdad. Pero para hacer este proyecto viable, el 7 de julio de 2014 la Comisión Europea anunció la puesta en marcha de la iniciativa «comunidades conectadas», que apoya proyectos innovadores para el despliegue de banda ancha de alta velocidad en toda Europa.

**5.º Investigación y desarrollo.** La Comisión Europea ha presentado un programa para 2014–2020, *Horizonte 2020*, que será clave en la aplicación de la «Unión por la Innovación», para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador. *Horizonte 2020* es una inversión en el futuro de la Unión Europea centrado en apoyar las mejores líneas de investigación para ofrecer importantes oportunidades de negocio y mejorar la vida de los ciudadanos. Del éxito de este programa se verá si Europa se pone o no a la cabeza en las políticas de la comunicación.

**6.º La alfabetización digital** se está actualmente llevando a cabo sobre la base de la Recomendación 2009/625/CE de la Comisión, de 20 de agos-

---

derechos de propiedad intelectual, cuya violación mediante falsificaciones y piratería ocasiona importantes daños económicos a los países. Quienes se oponían al acuerdo temían que fundamentalmente favoreciera los intereses de las grandes empresas, en detrimento de los derechos de los ciudadanos. La entrada en vigor o no del acuerdo dependía del Parlamento Europeo, ya que era necesario su consentimiento expreso para que ACTA fuera válido en la Unión Europea. Aquí encontrará las claves del acuerdo y su andadura parlamentaria, hasta que fue rechazado por el pleno de la Eurocámara el 4 de julio de 2012 por 39 votos a favor, 468 contra y 165 abstenciones.

to de 2009, sobre la alfabetización mediática en el entorno digital para una industria audiovisual y de contenidos más competitiva y una sociedad del conocimiento incluyente. A tal efecto se propone la alfabetización y las competencias digitales como prioridad para el Reglamento del Fondo Social Europeo 2014-2020, a través de la «Plataforma Europea contra la Pobreza y la Exclusión Social» buque insignia, que promueve la inclusión de las habilidades y competencias de las TICs como una prioridad, desarrollar herramientas que permitan identificar y reconocer las competencias de los profesionales y usuarios de las TICs en relación con el Marco Europeo de Cualificación y con EURO-PASS<sup>49</sup> y desarrollar un Marco Europeo sobre Profesionalismo en las TICs para incrementar las competencias y la movilidad por toda Europa de los profesionales.

Por otro lado, la Declaración ministerial de Malmö, «Trabajando en conjunto para la e-Unión 2009», junto con los objetivos de la Agenda Digital 2020 han sido y son los pasos decisivos en el camino hacia una nueva administración electrónica en Europa. A raíz de ambos se ha constituido *eGovernment Action Plan 2011-15*, que se estructura en cuatro grandes apartados:

- Empoderamiento de ciudadanos y empresas: lo que significa que los servicios sean diseñados a partir de las necesidades de los mismos y en colaboración con ellos. La nueva generación de servicios de administración electrónica ha de responder a las expectativas de los usuarios, proporcionando un mejor acceso a la información pública, fomentando gobiernos y administraciones transparentes (siempre respetando la Directiva de Protección de Datos) y ofreciendo medios eficaces para aumentar la participación activa de los ciudadanos mediante la aplicación de los nuevos paradigmas de la comunicación: blogs, páginas web, foros, chats, etc...
- Mercado único: la Administración electrónica debe apoyar la construcción de un mercado único para mejorar la movilidad de los ciudadanos y emprendedores, esto es, resolviendo los problemas como el derecho a la seguridad social y beneficios en materia de sanidad, pensiones y otros servicios personales, así como garantizar la contratación electrónica a través de las fronteras.
- Eficacia y eficiencia de Gobiernos y Administraciones: lo que significa reducción de cargas administrativas e introducción de un cambio en la organización y en el programa de administración electrónica europea. Este último incluye la integración horizontal de los procesos a través de fronteras administrativas, la integración vertical del «back-end» y

---

<sup>49</sup> EUROPASS es un expediente personal y coordinado de cinco documentos, que los ciudadanos podrán utilizar con carácter voluntario para comunicar y presentar de manera clara y sencilla las aptitudes, las titulaciones y certificaciones adquiridas a lo largo de la vida en toda Europa (Unión Europea, Área Económica de Libre Comercio, Espacio Económico Europeo y los Países Candidatos), siempre que se desee buscar trabajo o solicitar la admisión en algún programa educativo o formativo.

«front-ends»<sup>50</sup> de los procesos, así como la colaboración con entidades privadas y civiles. Además de todo esto debe promoverse una economía sostenible y eficaz medioambientalmente.

- Condiciones previas para el desarrollo del Gobierno Electrónico: para conseguir estos objetivos la Comisión es consciente de que se necesita desarrollar especificaciones abiertas e interoperables<sup>51</sup> y claves de identificación y autenticación seguras, con el apoyo de gobiernos innovadores que apuesten decididamente por la innovación tecnológica, a través de las nuevas TICs como la nube o los nuevos servicios de *e-gouvernement* abiertos y flexibles. Para ello se ha propuesto:
  - Respalda unos servicios de administración electrónica transfronterizos integrales en el mercado único a través del Programa de Innovación y Competitividad y, el Programa de Soluciones de Interoperabilidad para las administraciones públicas europea.
  - Revisar, la Directiva sobre el acceso público a la información medioambiental.
  - Colaborar con los Estados miembros y las partes interesadas para implantar los servicios transfronterizos electrónicos de medio ambiente, en particular las redes de sensores avanzados.
  - Definir en un Libro Blanco, los pasos concretos para interconectar la capacidad de contratación pública electrónica en todo el mercado único<sup>52</sup>.
  - Mostrar un ejemplo en materia de administración pública abierta y transparente elaborando y aplicando un Plan de Acción *eCommission* 2011–2015, que incluirá la contratación electrónica plena.

### 3.2. Política europea de participación

Una forma, de participación ciudadana en las instituciones de la UE se da con artículo 44 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea que regula el derecho de petición como un derecho fundamental,

<sup>50</sup> Los términos «back end» y «front end» comúnmente usados en Sistemas de Información significan, respectivamente, la parte más cercana al área tecnológica y la más cercana a los usuarios. Si hiciéramos un paralelismo con una tienda, serían la «trastienda» y el «mostrador».

<sup>51</sup> La gestión interoperable de la identidad es una de las cinco prioridades máximas del programa de Administración electrónica de la Unión Europea, recogido en la Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones, *Plan de acción sobre Administración electrónica i2010: acelerar la Administración electrónica en Europa en beneficio de todos*, de 25 de abril de 2006, donde se recoge y evoluciona el importante acuerdo *Signposts*, adoptado a partir de la Declaración de Manchester de 2005. Fruto de ello, la Comisión pretende firmar una Decisión del Parlamento y del Consejo Europeo para garantizar el reconocimiento de la identificación y la autenticación electrónicas en toda la UE sobre la base de unos «servicios de autenticación» en línea que se ofrecerán en todos los Estados miembros.

<sup>52</sup> Recordemos que aún no se ha llevado a efecto pues se sigue discutiendo el Libro Verde *sobre la generalización del recurso a la contratación pública electrónica en la UE*, de 18 de diciembre de 2010.



lo que a su vez se regula en el artículo 227 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea al establecer que: *«Cualquier ciudadano de la Unión, así como cualquier persona física o jurídica que resida o tenga su domicilio social en un Estado miembro, tendrá derecho a presentar al Parlamento Europeo, individualmente o asociado con otros ciudadanos o personas, una petición sobre un asunto propio de los ámbitos de actuación de la Unión que le afecte directamente».*

En este sentido los artículos 215 y 216 del Reglamento del Parlamento Europeo de julio de 2014, establecen que cualquier persona física o jurídica que tenga su residencia o domicilio social en la UE tendrá derecho a presentar al Parlamento Europeo una petición sobre un asunto propio de los ámbitos de actuación de la UE que le afecte directamente. Las peticiones presentadas al Parlamento por personas físicas o jurídicas que no sean ciudadanos de la Unión Europea ni tengan su residencia o domicilio social en un Estado miembro, se incluirán en una lista separada y se clasificarán de igual modo.

En la petición se hará constar el nombre, la nacionalidad, y el domicilio de cada uno de los peticionarios. Y las peticiones deberán redactarse en cualquiera de las lenguas oficiales de la UE y se inscribirán en un registro por orden de entrada, siempre que reúnan los requisitos ante dichos.

El Presidente del Parlamento remitirá dichas peticiones a la comisión competente que establecerá si son admisibles o no, de conformidad con el artículo 227 TFUE.

Una vez admitidas a trámite, se convertirán en documento público y el nombre del peticionario o peticionarios también se publicará en aras a la transparencia, salvo que por razones tasadas no se considere necesario y se vea necesario proteger su intimidad.

Las peticiones admitidas a trámite serán examinadas por la comisión competente en el transcurso de su actividad ordinaria, bien mediante debate en una sesión ordinaria, bien por el procedimiento escrito. Podrá invitarse a los peticionarios a participar en las sesiones de la comisión si su petición es objeto de debate; asimismo, los peticionarios podrán solicitar estar presentes. Se concederá a los peticionarios el uso de la palabra a discreción de la presidencia. La comisión podrá decidir, respecto a una petición admitida a trámite, elaborar un informe a iniciativa propia o presentar una breve propuesta de resolución al Pleno, siempre que la Conferencia de Presidentes no se oponga. La comisión podrá solicitar opinión de otras comisiones con competencias específicas para el asunto objeto de examen. Cuando en el informe se examinen, en particular, la aplicación o interpretación del Derecho de la Unión Europea, o posibles cambios de la normativa vigente, la comisión competente por razón de la materia objeto de la petición deberá unirse a la comisión que conoce de la petición. La comisión que estudia la petición aceptará sin votación las sugerencias que la comisión competente por razón de la materia le presente sobre la aplicación o interpretación de la normativa de la Unión Europea o sobre los cambios de la normativa vigente y las incluirá en la propuesta de resolución. Si la comisión que estudia la petición no acepta esas sugerencias, la comisión competente por razón de la materia podrá presentarlas directamente ante el Pleno.

Con motivo del examen de las peticiones, el establecimiento de los hechos o la búsqueda de una solución, la comisión podrá organizar visitas de información al Estado miembro o a la región a que se refiera la petición. Pero, estas visitas y los informes sobre dichas visitas únicamente están destinados a proporcionar a la comisión la información necesaria para permitirle seguir examinando la petición. Dichos informes se elaboran bajo la exclusiva responsabilidad de los participantes en la visita, que se esforzarán por lograr un consenso. En caso de no obtenerse dicho consenso, el informe debe indicar las distintas conclusiones o valoraciones. El informe se somete a la comisión para su aprobación en votación única, a menos que el presidente declare, cuando proceda, que pueden presentarse enmiendas a partes del informe.

Los peticionarios serán informados de la decisión adoptada por la comisión y de las razones en las que se sustenta. Una vez finalizado el examen de una petición admitida a trámite, ésta se dará por concluida y se informará de ello a los peticionarios.

Recuerda Araceli Mangas Martín<sup>53</sup> que el reconocimiento de este derecho de petición es muy anterior, incluso a la creación de la ciudadanía de la Unión por el Tratado de Maastricht. Este derecho ya había sido recogido por el propio Parlamento Europeo a título universal y colectivo de los ciudadanos de la Comunidad en su Reglamento interno desde los años sesenta del pasado siglo y venía siendo ejercido profusamente por los ciudadanos de los Estados miembros que hacían llegar sus quejas o solicitudes al Parlamento y se hizo extensible a todos los residentes de la UE. Ahora bien, si desde hace medio siglo existe esta forma de participación ciudadana y los Eurobarómetros siguen marcando una falta de legitimidad democrática de la UE, esta forma de participación no parece que haya sido muy efectiva.

Quizá por ello el artículo 10 TUE exige que el funcionamiento de la UE se apoye en la democracia representativa, lo que hoy por hoy solo puede conseguirse mediante las democracias de los distintos Estados miembros con sus respectivas mayorías y sus decisiones de dirección política en el Consejo e incluso en el Parlamento. Según esto, no es el pueblo europeo el representado en la UE sino los pueblos de Europa organizados en Estados, con sus respectivas fuerzas conformadas a partir de elecciones democráticas acordes con el principio de igualdad, y conformadas por los partidos políticos. El Parlamento Europeo continúa siendo, por el prorrateo de los escaños entre los Estados miembros, una representación de los pueblos de los Estados. Se da por ello una igualdad entre Estados, pero no una igualdad de sufragios.

La UE se encuentra en una contradicción de valores con respecto al fundamento de su propia concepción como unión de ciudadanos, una contradicción que solo puede ser explicada por la naturaleza de la UE como unión de Estados soberanos. LA UE se sigue caracterizando por la influencia de los Gobiernos en continua negociación, así como por la competencia de ejecu-

---

<sup>53</sup> MANGAS MARTÍN, A. (2008), «artículo 44 derecho de petición» en *Carta de los Derechos Fundamentales de Unión Europea*, Título V, ciudadanía, Mangas Martín A. (dir.), González Alonso (coord.), Fundación BBVA, Primera Edición, pp. 712-717.

ción y conformación material de la Comisión, aun cuando los derechos de participación del Parlamento Europeo hayan sido en conjunto reforzados.

Desde hace muchos años, el Parlamento Europeo, consciente de ello, mediante las cifras de participación ciudadana por los Eurobarómetros y directamente afectado por ello, ha intentado llevar a cabo una política de integración presentando propuestas detalladas para mejorar la relación entre la UE y sus ciudadanos. A tal efecto responde la Resolución del Parlamento Europeo, de 7 de septiembre de 2010, *sobre periodismo y nuevos medios de comunicación: creación de un ámbito público en Europa* en la que propone maneras concretas que permitan a los ciudadanos participar de cerca en los debates sobre temas europeos.

El Parlamento Europeo, en esta Resolución señala que el problema no es la falta de noticias e información en línea acerca de la Unión Europea y sus instituciones, sino más bien la amplia gama de información disponible sin un orden de prioridades, lo que da como resultado que un exceso de información mate a la información. Por ello, el Parlamento Europeo ha creado un portal pedagógico que haga más comprensible el funcionamiento de las instituciones europeas en su conjunto y que se basa en un auténtico diálogo entre ciudadanos y responsables políticos, así como en un diálogo político sereno entre los propios ciudadanos, más interactivo y menos centrado en la comunicación institucional, que a menudo es fría y distante de la vida cotidiana de la gente.

En esta Resolución se aborda también la llegada de nuevas herramientas de comunicación y cómo se han transformado las profesiones periodísticas y la industria de los medios de comunicación en su conjunto, llevándolas a replantearse su enfoque tradicional de la profesión. Para hacer frente a este problema el Parlamento Europeo es partidario de crear una esfera pública europea para el debate, con una política de comunicación en línea con las tendencias actuales, como reacción al aumento de la hostilidad y la apatía que hacia la UE se aprecia en los ciudadanos europeos, por ello a través de su página ofrece foros y *twitter* para con los ciudadanos.

Sin embargo, a pesar de las nuevas formas de participación que se dan desde el Parlamento Europeo, la innovadora inclusión en el Tratado de Lisboa de la iniciativa ciudadana europea es la apuesta de la Unión por conseguir este último eje. En desarrollo de los artículos 11 del TUE y 24 del TFUE se ha aprobado el Reglamento 211/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo de 16 de febrero de 2011 *sobre iniciativa ciudadana*, que ha sido modificado por el Reglamento delegado (UE) núm. 268/2012 de la Comisión de 25 de enero de 2012 por el que se modifica el anexo I del Reglamento y el Reglamento delegado (UE) núm. 531/2014 de la Comisión de 12 de marzo de 2014 por el que se vuelve a modificar el anexo I del Reglamento. Al que se debe añadir el Reglamento de ejecución (UE) núm. 1179/2011 de la Comisión, de 17 de noviembre de 2011, *por el que se establecen especificaciones técnicas para sistemas de recogida a través de páginas web*.

Dicho Reglamento establece que se permite a los ciudadanos el participar en la vida democrática de la Unión mediante la presentación de iniciati-

vas dirigidas directamente a la Comisión para instarla a presentar una propuesta de Acto legislativo de la Unión, de forma similar a los derechos conferidos al Parlamento Europeo.

Los requisitos previstos para ello son primordialmente tres:

- Que verse la iniciativa sobre alguna de las competencias que la UE tiene reconocida en los Tratados y que los ciudadanos consideren que se requiere un acto legislativo.
- Que haya al menos un millón de firmantes con capacidad para ello.
- Que los firmantes procedan de, por lo menos, un cuarto de los Estados miembros.

La iniciativa ciudadana además de beneficiar directamente a los ciudadanos, también constituye una oportunidad para Europa en su conjunto. En vez de ser un instrumento unidireccional que solo sirva para que la UE se asegure el apoyo de la opinión pública y su participación en la elaboración de las políticas europeas, podría permitir realmente que los ciudadanos aporten a Europa diversos beneficios derivados de su sabiduría de base colectiva cuando analicen las necesidades y sugieran soluciones.

A pesar del poco tiempo que lleva en vigor este Reglamento (pues se aplica a partir del 1 de abril de 2012) son muchas las iniciativas que ya se han presentado, ello induce a pensar que existe un claro interés de los ciudadanos en participar de las políticas de la Unión. Habrá que esperar para ver si de verdad esta nueva forma de participación ciudadana se hace efectiva y no se convierte en otro mecanismo más con alcance mínimo.

#### IV. CONCLUSIONES

Todos los ámbitos de la sociedad y todos los sectores se han visto sacudidos por la revolución de las tecnologías. Los blogs, las redes sociales o las webs interactivas han revolucionado la comunicación, hasta el punto de que no solo las empresas u organizadores de los sectores de la publicidad y el marketing han entrado ya en este campo sino también los partidos políticos y organizaciones<sup>54</sup>.

En mi opinión ésta debe ser la forma en la que actúe la UE si no quiere que los Eurobarómetros sigan en la misma línea que hasta ahora. Para lograrlo mucho tiene que hacer porque si bien, todas las instituciones han lanzado sus propias plataformas nuevas, no logran cautivar al público, pues en la mayoría de los casos no son suficientemente claras, atractivas y comprensibles, debido a la utilización de un lenguaje excesivamente técnico que resulta muy desagradable a las personas que no están familiarizadas con los asuntos

---

<sup>54</sup> El ejemplo más claro ha sido *Barack Obama* que en su última campaña electoral se acercó al electorado a través de las redes sociales, los blogs, los juegos, etc. Es decir, hizo un amplio uso de las nuevas herramientas comunicativas y esto le ayudó a acercarse a la sociedad y ganar simpatizantes.

Europeos, ora por ser meramente informativas y no interactivas, ora por no dar prioridad a las redes sociales que se han convertido en lugares indispensables de la web 2.0, ora, por estar en otro idioma, o por no haber modificado los usos y haber aportado otro enfoque de la información.

La capacidad social, relacional y colaborativa de estas nuevas herramientas se convertirá en un requisito indispensable para llegar al ciudadano. Igual que los periodistas y nuevos periódicos ya han entrado en la era digital tendrá también que hacerlo Europa a través de sus instituciones, pues es en el periodismo ciudadano o en la comunicación de grupos y asociaciones donde está el futuro de la integración: gran parte de las noticias aparecen en los medios gracias a la participación ciudadana, los diarios de barrios difundidos a través de las redes sociales o los e-mails<sup>55</sup>.

Un comienzo en esta nueva era digital debe pasar no solo con el desarrollo de políticas para la integración, desarrollo y adaptación de las nuevas tecnologías en los distintos Estados miembros, sino también por la coordinación de los Estados entre sí y de éstos con las instituciones y de la Unión, consiguiendo una verdadera interactividad. Ahora bien, la UE ha de ser consciente de que para que esto sea eficaz necesita:

- Simplificar sus trámites y organismos, pues el desarrollo tecnológico no espera. Debe reconvertir su propia organización, pues se ha convertido en algo mastodóntico donde las soluciones comienzan en un libro verde, pasan por uno blanco y después se convierten en proyecto para finalmente ser recomendación o acto jurídico de la UE, todo ello en unos períodos de tiempo excesivos y a través de numerosos organismos, comisarios y directorios, que hacen que cuando la solución llegue al ciudadano este ya haya encontrado otra vía y la considere como obsoleta y sin sentido. Las soluciones por parte de la UE nacen ya caducas. Los cambios continuos en las TICs exigen también soluciones rápidas y sin dilaciones, por lo que la UE debe empezar a agilizar sus actuaciones.
- Democratizar verdaderamente el Parlamento Europeo. El déficit del poder soberano europeo no puede justificarse, ni siquiera a través de las nuevas formas de participación ciudadana, o a través del realce de los Parlamentos nacionales y de las regiones. El TUE no conduce hacia un nuevo desarrollo de la democracia, pues los elementos de democracia participativa, asociativa y directa solo pueden complementar pero no legitimar el poder público europeo. Las descripciones en el TUE de una Europa de los ciudadanos, pueden influir y contribuir políticamente a la aceptación de Europa, pero si dichas descripciones

---

<sup>55</sup> Las primeras concentraciones por una vivienda digna tuvieron lugar el 14 de mayo de 2006 sin una organización concreta que hiciera de líder. La iniciativa surgió por un correo electrónico enviado por un joven universitario que instaba a sus amigos a manifestarse para pedir por una vivienda digna. La propuesta gustó y el mail se fue reenviando a decenas de blogs que se hicieron eco de la convocatoria, por lo que al final más de 5.000 personas se dieron cita en varias ciudades españolas.

o invocaciones son reguladas en disposiciones normativas que no están en conexión con un diseño de las instituciones que se ajuste al principio de igualdad, no resultan adecuadas para instaurar un modelo fundamentalmente nuevo en el plano del Derecho. El punto de apoyo de la acción de la UE debe seguir siendo la legitimación democrática en los Estados miembros. En tanto persista el orden competencial europeo, organizado según el principio de atribución singular y restringido de competencias en los procedimientos de decisión cooperativos, sin perjuicio de la responsabilidad estatal sobre la integración y, en tanto se mantenga un equilibrio entre las competencias de la UE y las de los Estados miembros, la democratización de la UE no será completa y no cabrá referirse al pueblo o la ciudadanía de la Unión.

- Recuperar su lucha por la democracia, pues la crisis financiera actual y la aparente falta de soluciones y respuestas políticas contundentes por parte de los líderes europeos no contribuye, en modo alguno, a frenar la idea de que no existe una verdadera Unión Europea. El ciudadano no sabe y no entiende que es lo que está pasando y eso le genera miedos de cara a Europa. Mientras los dirigentes políticos no sean conscientes de que la gobernabilidad democrática no está recibiendo la atención que debería y siga prestando más atención a las instituciones financieras y las agencias de calificación poco se podrá hacer. Es necesario volver a poner en el punto de mira de Europa a la ciudadanía y no las primas de riesgo, la reducción del déficit, el sostenimiento del gasto público y la política del sacrificio. Los ciudadanos deben ser los primeros, la voz política que llegue de Europa ha de ser una sola voz que sea capaz de hacer frente al pánico que la actual crisis está generando. Hay que despertar el chip europeo creando un registro en la mente de los ciudadanos o una chispa de ilusión y sorprender con lo que es de verdad la UE, a través de la solidaridad como catalizador de movilización ciudadana, enlazando con lo humano, con el individuo, en suma, con el ciudadano.

Ahora bien, el logro de estos objetivos, no debe ser simplemente mediante una política de comunicación, sino a través de una reflexión sobre cómo es la Europa en la que queremos vivir, qué debemos esperar de ella y qué podemos temer de ella, pues solo respondiendo a estas preguntas se podrá superar el actual déficit democrático. Las herramientas de la comunicación y el crear una sociedad digital son solo medios y herramientas para poder llegar al fin perseguido.

Debería haber un mayor debate público en el que los ciudadanos conozcan de verdad cuáles son las medidas que esta UE va a activar para conseguir una mayor integración política, donde se conozca de verdad la propensión particular de todos y cada uno de los Estados miembros. La integración europea solo se conseguirá si abordamos las verdaderas cuestiones que nos unen a los países de nuestro entorno y olvidamos las que nos desunen. Esto

supone hacer un análisis profundo de las políticas de la Unión, donde realmente se entere el ciudadano de porqué a la política monetaria no le siguen otras como la de integración y fiscal. Las cuestiones difíciles, tienen respuestas difíciles, que deben meditar y debatirse de forma inteligente. Europa no se puede permitir el lujo de seguir a la deriva de unos vientos financieros cambiantes de forma constante. Poner freno al paréntesis de la democracia de Europa reviste una urgencia que es difícil de exagerar, pues si no se hace pronto, quizá luego sea demasiado tarde.

Europa debe proceder a una elección difícil o se enfrenta colectivamente al reto inmediato de la recuperación y a los retos a largo plazo (mundialización, presión sobre los recursos, envejecimiento) a fin de compensar las recientes pérdidas, recuperar competitividad, potenciar la productividad y volver a encarrilar a la UE por la senda de la prosperidad («recuperación sostenible»), o continua con un ritmo de reformas lento y en gran parte no coordinado, con el riesgo de desembocar en una pérdida permanente de riqueza, una baja tasa de crecimiento («recuperación tibia»), altos niveles de desempleo y desamparo social, y un declive relativo en la escena mundial («década perdida»). Esto hace preguntarse cómo puede el ciudadano participar y con ello ayudar a encarrilar la UE, lo que hace fácil la respuesta: desde la verdadera comunicación y participación democrática.