

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo regulador de la iniciativa ciudadana»

COM(2010) 119 final — 2010/0074 (COD)

(2011/C 44/34)

Ponente general: **Anne-Marie SIGMUND**

El 27 de abril de 2010 y el 19 de mayo de 2010, de conformidad con el artículo 304, apartado 1, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, el Consejo y el Parlamento Europeo decidieron consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

«Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo regulador de la iniciativa ciudadana»

COM(2010) 119 final — 2010/0074 (COD).

Dada la urgencia de los trabajos, en su 464º Pleno de los días 14 y 15 de julio de 2010 (sesión del 14 de julio de 2010), el Comité Económico y Social Europeo ha nombrado a la Sra. SIGMUND ponente general y ha aprobado por 155 votos a favor y 4 abstenciones el presente Dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El Comité acoge favorablemente los principios fundamentales de la propuesta de la Comisión, y especialmente su planteamiento en tres etapas: registro formal de la propuesta de iniciativa ciudadana, examen de la admisibilidad y evaluación política.

1.2 El Comité considera que su función consta de dos partes: en primer lugar, como órgano «facilitador» de las iniciativas ciudadanas incipientes, permitiendo efectuar un trabajo en red y, en su caso, la celebración de reuniones, etc., y, en segundo lugar, como órgano de seguimiento institucional, apoyando la evaluación por parte de la Comisión de las iniciativas que hayan prosperado mediante un dictamen, organizando audiencias, etc. Además, el Comité participará también en las campañas de información.

1.3 No obstante, el Comité propone, entre otras, las siguientes mejoras:

- hacer una referencia clara a los valores de la Unión como criterio de no admisibilidad de una propuesta;
- renunciar a exigir diversos números de identificación a la hora de firmar una iniciativa;
- establecer el lugar de residencia como principio de clasificación de los firmantes;
- ampliar el plazo a dieciocho meses;
- desarrollar programas informáticos de código abierto para la recogida de firmas a través de páginas web;
- reducir el umbral mínimo de Estados miembros a una cuarta parte;
- reducir el quórum para el examen de la admisibilidad a 50 000 firmantes;

— revisar el Reglamento al cabo de tres años;

— crear un servicio de cooperación interinstitucional.

2. Introducción

2.1 El Comité acoge favorablemente los principios fundamentales de la propuesta de Reglamento de la Comisión por el que se regula la iniciativa ciudadana europea. Este dictamen complementa el aprobado el 17 de marzo de 2010 sobre «La aplicación del Tratado de Lisboa: la democracia participativa y el derecho de iniciativa de los ciudadanos (art. 11)»⁽¹⁾ y se centra únicamente en los aspectos que el Comité considera que pueden ser objeto de mejora.

2.2 El Comité se remite en particular a los motivos formulados en la Convención Europea, que explícitamente propugnaba crear, en el contexto de la «vida democrática de la Unión», un instrumento a través del cual los ciudadanos pudieran introducir cuestiones en el orden del día en pie de igualdad con el Parlamento y el Consejo.

3. Cambios que se plantean a la propuesta de Reglamento

3.1 Registro de una propuesta de iniciativa ciudadana (art. 4)

3.1.1 Planteamiento en tres etapas

El Comité aprueba expresamente el planteamiento en tres etapas propuesto por la Comisión:

- Registro formal de una iniciativa
- examen de la admisibilidad legal una vez alcanzado el quórum, y
- evaluación política de las iniciativas que prosperen.

⁽¹⁾ Aún no publicado en el DO.

El examen de la admisibilidad directamente en el momento en que se registre la propuesta, según propugnan diversas partes, no parece adecuado, ya que obstaculizaría o impediría iniciar determinados procedimientos. De este modo, tampoco se podría reprochar la Comisión que pudiera efectuar una evaluación previa de la propuesta, por no hablar de censura.

A este respecto, el Comité señala que la iniciativa ciudadana no solo representa un elemento innovador y transnacional de democracia directa, sino también un medio de comunicación esencial para vivificar el debate político europeo. Es el único medio de integrar en el discurso europeo propuestas e ideas de lo más diverso que de otro modo nunca llegarían a la fase de recogida de firmas, lo cual constituye un valor en sí mismo.

3.1.2 Información que debe proporcionarse

El Comité apoya la propuesta de la Comisión con respecto a los datos exigidos para registrar una propuesta de iniciativa ciudadana (Anexo II). Esto redundaría en beneficio de la mayor transparencia posible y por tanto de la aceptación de la iniciativa propuesta. Las referencias a fundamentos jurídicos concretos deberían dejarse a la discreción de los organizadores y no tener carácter obligatorio.

3.1.3 Registro formal

El Comité considera que los criterios expuestos en la propuesta de Reglamento como motivos para rechazar el registro de una propuesta (que las propuestas sean «incorrectas», «abusivas» o «por falta de seriedad») no son justificables. Asimismo, estos conceptos dejan demasiado margen de interpretación.

Por esta razón, el Comité propone que lo único que se controle administrativamente en el registro formal de una propuesta sea si

- la propuesta de iniciativa tiene en cuenta la «unidad de contenido», es decir, que no intente agrupar diversas cuestiones en un único formulario;
- no contiene ninguna formulación que difame a individuos o grupos;
- no infringe la Carta de los Derechos Fundamentales y los valores de la Unión (art. 2 TUE).

3.1.4 Recursos

Huelga decir que, como principio general, debe garantizarse el derecho de los ciudadanos a una buena administración (artículo 41 de la Carta de los Derechos Fundamentales). En caso de que se rechace el registro de una propuesta, los organizadores podrían recurrir al Defensor del Pueblo con tal motivo, así como, en última instancia, incoar los procedimientos legales pertinentes. El Comité opina que, en aras de la transparencia, esta apreciación debería incluirse en el Reglamento, al menos en la exposición de motivos.

3.1.5 Control de la subsidiariedad

El Comité considera que la vinculación al principio de subsidiariedad, según propugnan diversas partes, es innecesaria. En cual-

quier caso, la Comisión llevará a cabo dicho control si, a instancias de alguna iniciativa ciudadana, se decidiera a presentar una propuesta legislativa.

3.2 Recogida de las declaraciones de apoyo (art. 5)

3.2.1 Números de identificación

En opinión del Comité, en el formulario propuesto (anexo III) se exigen de modo innecesario diversos datos personales, lo que sin duda dificulta la predisposición a firmar. Por tanto, el Comité se muestra contrario a exigir dichos números de identificación. Es poco probable que las personas que se vean abordadas en la calle y que se dejen convencer por una propuesta lleven el pasaporte o sepan de memoria su número de identificación. El Comité se remite a este respecto al dictamen negativo del Supervisor Europeo de Protección de Datos ⁽²⁾.

Dado que no todos los Estados miembros exigen o conocen estos datos, y que se requieren documentos muy diversos según los Estados miembros ⁽³⁾, esto daría lugar a un batiburrillo de diferentes datos exigidos, por lo que la recogida de firmas ya no se registraría por las mismas condiciones. Se contravendría el principio de igualdad de trato de los ciudadanos europeos, cuando el objetivo debe ser contar con un procedimiento único.

El Comité, por tanto, opina que los datos exigidos para establecer la identidad de una persona – nombre, dirección, fecha de nacimiento y nacionalidad – deben ser suficientes. A esto debería añadirse una declaración en la que la persona declare por su honor que la iniciativa se ha firmado una sola vez.

3.2.2 Principio de residencia

En general, los ciudadanos de la UE deberían contabilizarse, conforme al principio de su lugar de residencia, en el país en el que vivan, independientemente de su nacionalidad. Los ciudadanos de la UE que residan en un tercer país serán clasificados conforme a su nacionalidad.

3.2.3 Plazo

En opinión del Comité, el periodo de tiempo propuesto por la Comisión (12 meses) es demasiado corto para poder llevar a buen término una iniciativa paneuropea. Por tanto, propone un plazo de 18 meses.

3.3 Sistema de recogida de firmas a través de páginas web (art. 6)

El CESE aprueba expresamente la posibilidad prevista de recoger firmas a través de páginas web y coincide con la Comisión en que para garantizar dicha posibilidad se precisa una preparación muy cuidadosa. Habida cuenta de que, a nivel mundial, es la primera vez que se introduce un sistema de estas características para la recogida de firmas a favor de alguna iniciativa (a diferencia de las peticiones de firmas masivas, que son mucho menos vinculantes desde un punto de vista jurídico), el Comité considera conveniente someter a consideración los aspectos siguientes:

⁽²⁾ Dictamen de 21 de abril sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo regulador de la iniciativa ciudadana (Fuente: <http://www.edps.europa.eu/EDPSWEB/>).

⁽³⁾ Orientación General sobre el Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo regulador de la iniciativa ciudadana (10626/2/10 REV 2).

- la Comisión debe promover el desarrollo de programas informáticos de código abierto para las iniciativas a través de páginas web;
- los organizadores deberían certificar dichos programas informáticos en los Estados miembros en los que se almacenen los datos transmitidos por un sistema de recogida de firmas a través de páginas web;
- utilizar otras señas de identidad electrónicas adicionales –por ejemplo, a través de un correo de confirmación– podría posibilitar un control sin costes;
- marcando una casilla dispuesta a tal efecto, el firmante confirmaría que ha firmado una sola vez.

3.4 Número mínimo de firmantes por Estado miembro (art.7)

3.4.1 Número de Estados miembros

El CESE reitera su propuesta de que el umbral mínimo sea la cuarta parte de los Estados miembros. De este modo, en lo que respecta a la igualdad de condiciones entre el Parlamento y los ciudadanos, se aplica el mismo principio que el que debe tenerse en cuenta en la constitución de partidos de ámbito europeo⁽⁴⁾. No puede ser que una iniciativa de los ciudadanos europeos deba afrontar obstáculos mayores que los que se plantean para al registro de un partido europeo.

3.4.2 Número de firmantes por Estado miembro

El Comité aprueba expresamente el sistema propuesto para determinar el número mínimo de firmas (Anexo I) y su enfoque proporcional decreciente. Según el principio de residencia (punto 3.2.2.), las personas con doble nacionalidad o que vivan en otro Estado miembro de la UE deberán ser clasificadas como pertenecientes al país en el que declaren residir. Los casos eventuales de doble firma son limitados en la práctica y, por tanto, no debe ponerse en cuestión el instrumento en su totalidad.

3.5 Decisión sobre la admisibilidad de una propuesta de iniciativa ciudadana (art. 8)

3.5.1 Número de firmas requerido

El Comité apoya el planteamiento en tres etapas de la Comisión. No obstante, el número de 300 000 firmas que propone la Comisión para el examen de la admisibilidad es demasiado elevado. Esto representa un gasto considerable para los organizadores: igualmente considerable sería la frustración que experimentarían los firmantes al ser informados de que la iniciativa no es admisible. El examen de la admisibilidad debería llevarse a cabo una vez reunidas 50 000 declaraciones de apoyo de tres Estados miembros (y sin verificar), y como muy tarde debería

clausurarse en el plazo de dos meses. Durante ese periodo los organizadores pueden continuar la recogida de firmas.

3.6 Verificación y certificación de las declaraciones de apoyo por parte de los Estados miembros (art. 9)

El Comité apoya la admisibilidad de muestreos aleatorios en la evaluación.

3.7 Presentación de una iniciativa ciudadana a la Comisión (art. 10)

En interés de la mayor transparencia posible, cada firmante deberá poder informarse acerca de quién está detrás de la iniciativa en términos organizativos y financieros. Por tanto, el Comité reitera su petición de que los organizadores, en la recogida de firmas, proporcionen también a los firmantes información sobre los medios de financiación y de apoyo a una iniciativa ciudadana.

3.8 Examen de una iniciativa ciudadana por la Comisión (artículo 11)

3.8.1 Equiparación con los procedimientos referentes a las iniciativas del Parlamento o del Consejo

El Comité pide que las iniciativas ciudadanas reciban el mismo trato por parte de la Comisión que las iniciativas del Parlamento (art. 225 TFUE) y del Consejo (art. 241 TFUE). Debería concedérseles el mismo valor.

3.8.2 Derecho a una audiencia pública

Dado que la iniciativa europea representa también un medio de comunicación para fomentar el diálogo entre los ciudadanos y la Comisión Europea, es necesario organizar una audiencia pública para presentar las iniciativas ciudadanas que prosperen. El CESE está dispuesto a servir de ayuda para organizar dichas audiencias, asegurando de este modo su función de puente entre la UE y los ciudadanos.

3.8.3 Información de los órganos consultivos

La Comunicación de la Comisión sobre el seguimiento del procedimiento debería notificarse también al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones.

3.9 Cláusula de revisión (art. 21):

Dada la falta de experiencia con este nuevo instrumento transnacional, el Comité recomienda someter a revisión el Reglamento al cabo de tres años. Para ello, la Comisión también debería consultar al Comité.

3.10 Entrada en vigor del Reglamento (art. 22)

El Comité apoya los plazos propuestos para la entrada en vigor del Reglamento, aun cuando no estén establecidos todos los detalles de la recogida de firmas a través de páginas web. Las expectativas de los ciudadanos en este nuevo instrumento son tan elevadas que debería entrar en vigor lo antes posible.

⁽⁴⁾ Reglamento (CE) n° 2004/2003 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 4 de noviembre de 2003, relativo al estatuto y la financiación de los partidos políticos a escala europea (DO L 297 de 15.11.2003, p. 1).

3.11 Otras cuestiones abiertas

3.11.1 Ayuda financiera

El Comité reitera su petición de que una iniciativa ciudadana que haya superado las 50 000 firmas reciba una determinada ayuda financiera por parte de la Comisión.

3.11.2 Traducción

El Comité considera que al registrar una iniciativa debe presentarse un breve resumen de la propuesta (en total, conforme al anexo II, unos 800 caracteres) que los servicios de la Comisión deberán traducir a todos los idiomas oficiales.

Tras reunir las primeras 50 000 firmas y obtener la autorización formal, la Comisión debería comprometerse a traducir el texto completo de la iniciativa registrada a los idiomas oficiales de la Unión.

4. Propuestas específicas del CESE

El Comité se remite a las propuestas formuladas en su dictamen de 17 de marzo de 2010 arriba citado, que se indican a continuación.

4.1 Comunicación e información

El Comité señala la necesidad de llevar a cabo una campaña de comunicación integral en cuanto entre en vigor el Reglamento. Para ello, las instituciones de la UE deberían trabajar en colaboración y coordinación. El Comité trabaja ya en su folleto de información, con el fin de aclarar y acercar a los ciudadanos y las organizaciones de la sociedad civil las nuevas posibilidades que ofrece la iniciativa ciudadana, así como la consulta y el diálogo civil. Asimismo, el Comité tiene previsto organizar una conferencia de las partes interesadas una vez se apruebe el Reglamento. Otras iniciativas podrían dirigirse, por ejemplo, a las escuelas para concienciar a las nuevas generaciones.

4.2 Servicio de cooperación interinstitucional

Es importante que el personal de las instituciones y de los órganos consultivos de la UE encargados de la iniciativa ciudadana se concierte y coordine estrechamente para responder con eficacia a las necesidades de información de los ciudadanos. Esta sinergia a la que se aspira, respetando las competencias respectivas, es necesaria si se quiere que el derecho de iniciativa ciudadana se convierta en una herramienta efectiva al servicio de un modelo europeo de democracia moderna.

4.3 Participación del Comité

El Comité considera que su función consta de dos fases distintas:

4.3.1 Fase 1: El Comité como órgano «facilitador»

En la preparación de una iniciativa o durante la presentación de la misma el Comité está dispuesto a servir de «facilitador» como plataforma de diálogo e información para permitir el trabajo en red, la celebración de reuniones, etc., sin que ello vincule al Comité con respecto al contenido de la iniciativa.

4.3.2 Fase 2: El Comité como órgano de seguimiento institucional

Para cumplir su función fundamental – la de órgano consultivo de la Comisión, el Parlamento y el Consejo –, en esta fase el Comité puede hacer un seguimiento institucional de las iniciativas ciudadanas. Así pues, ofrece a la Comisión apoyo mediante un dictamen para sus deliberaciones internas y la elaboración de su posición sobre las iniciativas ciudadanas que prosperen. Muestra asimismo su disposición a ofrecer su infraestructura para organizar audiencias de las iniciativas europeas que prosperen.

4.3.3 Refuerzo de las estructuras existentes

Estas propuestas y las formuladas en el dictamen del 17 de marzo de 2010 requieren, llegado el caso, un refuerzo de las estructuras ya existentes en el Comité y podrían exigir recursos adicionales para poder actuar adecuadamente.

Bruselas, 14 de julio de 2010.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Mario SEPI