

I

(Resoluciones, recomendaciones y dictámenes)

DICTÁMENES

COMITÉ DE LAS REGIONES

114º PLENO DE LOS DÍAS 12, 13 Y 14 DE OCTUBRE DE 2015

Dictamen del Comité de las Regiones — Iniciativa ciudadana europea

(2015/C 423/01)

Ponente:	Luc VAN DEN BRANDE (BE/PPE), presidente de la Oficina de Enlace Flandes-Europa
Documento de referencia:	Informe sobre la aplicación del Reglamento (UE) n° 211/2011 sobre la iniciativa ciudadana COM(2015) 145 final

I. RECOMENDACIONES POLÍTICAS

EL COMITÉ DE LAS REGIONES EUROPEO

La iniciativa ciudadana europea (ICE) respecto de la democracia participativa europea

1. recuerda que los ciudadanos están en el centro del proyecto europeo. La democracia participativa europea se considera el derecho de los ciudadanos europeos a participar en la política europea y a conformar el futuro de Europa. El Tratado, en su artículo 10, apartado 3, confiere a todo ciudadano el derecho a participar en la vida democrática de la Unión;
2. señala que, conforme al artículo 11 del Tratado de la Unión Europea, las instituciones de la UE deben dar a los ciudadanos y a las asociaciones representativas la posibilidad de expresar e intercambiar públicamente sus opiniones en todos los ámbitos de actuación de la Unión. El mismo artículo encomienda explícitamente a la Comisión Europea que consulte a las partes interesadas con objeto de garantizar la coherencia y transparencia de las acciones de la Unión;
3. observa que las disposiciones relativas a la iniciativa ciudadana europea son más específicas que las que recoge el artículo 11 en sus apartados 1 a 3. El artículo 11, apartado 4, sobre la ICE no se refiere a la «elaboración de una agenda», sino que menciona la perspectiva de un «acto jurídico». Debería admitirse que la ICE, al igual que otros instrumentos de democracia directa en diferentes niveles, también debería permitir a los ciudadanos influir en la «agenda» de la toma de decisiones políticas de la UE;
4. recuerda que la iniciativa ciudadana europea es un derecho de los ciudadanos europeos, que debería utilizarse para dar respuesta al déficit democrático europeo y proporcionar a los ciudadanos europeos una herramienta que les permita salvar las distancias entre ellos y la política europea; destaca que, debido a la persistente crisis económica y de confianza en la UE, es fundamental aprovechar todas las oportunidades para entablar un diálogo abierto con los ciudadanos y prevenir el desencanto con el proyecto europeo. También brinda la ocasión de restablecer y seguir recuperando la confianza de todos los jóvenes europeos que hayan perdido la fe en la idea de la integración europea. Reforzar la democracia participativa es la única forma de mantener la perspectiva del destino de la UE y de acabar con el déficit democrático; toma nota de que la iniciativa ciudadana europea asociará a los ciudadanos de forma más directa en la agenda política europea y, por ende, les otorgará el derecho de iniciativa legislativa. La iniciativa ciudadana europea, como herramienta transnacional, también aspira a fomentar un debate a escala europea sobre las cuestiones que preocupan a los ciudadanos europeos;

5. subraya que la ICE debe valorarse en un contexto realista con una ambición clara y concreta, y con una orientación coherente sobre los pasos que deben darse para llevarla a cabo: no es sustitutiva del derecho de iniciativa de la Comisión Europea, que ha permitido profundizar la Unión y debe continuar, sino que viene a completar la diversificación de la dinámica legislativa y aportar una dimensión transnacional; es otro canal dirigido a fomentar la comprensión mutua que redunde en beneficio de la propia Comisión Europea: tiene el potencial para convertirse en un ejemplo muy bueno de «la democracia en acción»;
6. sin perjuicio de la iniciativa ciudadana europea, pone de relieve la necesidad de fomentar a nivel local y regional todas aquellas iniciativas que fomenten la transparencia, cooperación y participación de los ciudadanos en las políticas públicas, de conformidad con el principio de democracia participativa. Además, la necesaria participación de los entes regionales y locales se debe a que en muchos casos la ICE guarda relación con ámbitos políticos para los que son total o parcialmente competentes;
7. considera que deberíamos reforzar nuestros instrumentos jurídicos y políticos de participación a fin de establecer una nueva estructura basada en el principio de gobernanza multinivel. La gobernanza multinivel es, por esencia, plural, permitiendo así una ciudadanía europea más «activa». El reto consiste en crear un sistema innovador de representación de los intereses, en el que los ciudadanos de diversas identidades se sientan representados de forma equitativa;
8. destaca la importancia de disponer de un espacio público europeo de debate entre los ciudadanos y los órganos del poder, en aras de la legitimidad y responsabilidad de la UE. El déficit democrático solo podrá colmarse si se crea una esfera pública europea que integre el proceso democrático;
9. subraya que los entes regionales y locales conceden especial importancia a la democracia participativa, ya que esta permite a las organizaciones de la sociedad civil participar en el proceso decisorio europeo y desempeñar su papel;
10. considera que la iniciativa ciudadana europea debe verse como uno de los instrumentos para alcanzar los objetivos de la democracia participativa; sin embargo, no hay que esperar que implique la participación automática de los ciudadanos en el proceso decisorio europeo;
11. señala que la iniciativa ciudadana europea es la expresión de la democracia participativa, que completa el concepto de democracia representativa; enriquece el conjunto de derechos relacionados con la ciudadanía de la Unión y el debate público sobre la política europea, y debería contribuir a reforzar el sentimiento de adhesión e identificación de los ciudadanos con la Unión;
12. afirma que no conviene subestimar la importancia de otros canales de democracia participativa, como otras formas de diálogo ciudadano y la participación de los representantes de la sociedad civil, dado que las iniciativas ciudadanas europeas se centran cada una en un tema político específico y requieren un gran esfuerzo coordinado e importantes recursos económicos;
13. en este contexto, pide a la Comisión Europea que elabore un informe sobre el modo de aplicación del artículo 11, apartados 1 y 2, del Tratado de la Unión Europea, para dejar claro cómo se pone en práctica la democracia participativa;
14. se pregunta, dado el número limitado de iniciativas que prosperan, si los objetivos iniciales establecidos en el Reglamento se han alcanzado, a saber, conferir a cada ciudadano el derecho a participar en la democracia europea, brindar a los ciudadanos la posibilidad de dirigirse directamente a la Comisión, y establecer procedimientos claros, sencillos y accesibles;
15. observa que la Comisión ha gestionado la ICE lo mejor posible. Sin embargo, existe una acuciante necesidad de revisar algunos aspectos de su planteamiento y de emprender acciones para determinar y corregir medidas que hayan resultado legalistas y restrictivas en exceso;

El informe de la Comisión Europea

16. toma nota del informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo relativo a la aplicación del Reglamento (UE) n° 211/2011 sobre la iniciativa ciudadana, presentado de conformidad con el artículo 22 de dicho Reglamento, según el cual la Comisión debe presentar un informe cada tres años;

17. señala que aunque el informe reconoce la existencia de algunos problemas y deficiencias, se trata esencialmente de un informe fáctico y técnico, que hace balance de la situación tres años después de la entrada en vigor del Reglamento. Sin embargo, no aporta ninguna solución a las deficiencias detectadas, que podrían significar el fin de esta iniciativa: «una revolución democrática que nunca tuvo lugar»;
18. observa que existe un sentimiento general de que la Comisión es más bien prudente y restrictiva en su enfoque y evaluación, y que esto es algo que debería ser objeto de seguimiento y analizarse periódicamente a fin de mejorar la situación;
19. declara, sobre la base del informe de la Comisión, que la iniciativa ciudadana europea encierra un enorme potencial: en tres años se han presentado a la Comisión 51 iniciativas, centradas en diversos ámbitos políticos tales como la política social, el medio ambiente, el bienestar de los animales y la educación;
20. señala, por otra parte, que la Comisión se negó a registrar 20 de las 51 iniciativas presentadas (39 %), que no se consideraron admisibles esencialmente porque estaban «manifiestamente fuera del ámbito de competencias de la Comisión para presentar una propuesta relativa a un acto jurídico para los fines de aplicación de los Tratados»; los seis organizadores de ICE decidieron llevar a la Comisión ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea por negarse a registrar las iniciativas;
21. observa que hasta la fecha solo tres iniciativas han alcanzado el objetivo del millón de firmas. Del seguimiento que dé la Comisión a las iniciativas introducidas con éxito dependerá en gran medida la importancia que concedan los ciudadanos europeos a la iniciativa ciudadana como modelo participativo;
22. manifiesta su preocupación por la constante disminución del número de iniciativas presentadas (23 en 2012, 17 en 2013 y 10 en 2014) y el aumento del número de rechazos (30 % en 2012 y 50 % en 2014); propone por tanto que la Comisión Europea simplifique las condiciones;
23. comparte el punto de vista de la Comisión según el cual la iniciativa ciudadana europea requiere una mejora sustancial, y que han de encontrarse soluciones para utilizar este instrumento de manera más eficaz;
24. pide a la Comisión que adopte un enfoque más político respecto de la ICE, que conceda más espacio al debate, que muestre una actitud más abierta y que no restrinja esta iniciativa a sus aspectos jurídicos. La democracia, especialmente en un entorno institucional multinivel, implica la participación activa y el control por parte de los ciudadanos, y conlleva la responsabilidad de que las instituciones fomenten dicha participación

Recomendaciones para que las futuras iniciativas ciudadanas europeas puedan prosperar

a) Observaciones generales

25. señala que hubiera sido oportuno, en el marco de los criterios de admisibilidad, referirse a los derechos y las obligaciones de los ciudadanos y al principio de subsidiariedad;
26. opina que el actual conflicto de intereses de la Comisión —que tiene al mismo tiempo que brindar información clave y la estructura de apoyo a la ICE, es la principal destinataria de las ICE y actúa también como «juez» que debe pronunciarse sobre el registro y la admisibilidad de la iniciativa— está socavando profundamente la eficacia de la iniciativa ciudadana europea a la hora de promover la participación y la confianza de los ciudadanos;
27. señala que este conflicto de intereses de la Comisión debe animar a las otras instituciones (Consejo, Parlamento, Comité de las Regiones, Comité Económico y Social Europeo) a desempeñar su papel en el procedimiento relativo a la ICE;
28. sugiere que podría ser preferible designar un «Comité de sabios» *ad hoc* imparcial, formado por expertos, académicos y juristas, encargado de examinar la admisibilidad de las iniciativas, lo cual evitaría que la Comisión sea juez y parte;
29. considera que el Parlamento Europeo, en particular, tiene que desempeñar un papel central para aumentar la transparencia y responsabilidad de los procedimientos de la ICE y del seguimiento político, en concreto mediante la mejora de los aspectos de inclusión en las audiencias que se organicen y ejerciendo presión política sobre la Comisión Europea, cuando sea necesario, para que esta responda en el momento oportuno y de manera constructiva a las ICE que hayan tenido éxito;

30. subraya que la Comisión debe respetar los principios del Estado de Derecho europeo, según los cuales es preciso evitar una evaluación arbitraria de la admisibilidad. Además, es una cuestión de «buena gobernanza», y no solo de «legislar mejor». La Comisión debería tener en cuenta el principio de «responsabilidad», de conformidad con el respeto de los Tratados;

31. es partidario de mejorar la evaluación *ex ante*, para evitar decepciones al término del proceso. Actualmente solo se efectúa una evaluación *ex post*, que interviene después del registro y de la recogida de firmas;

32. propone ampliar el período de recogida de declaraciones de apoyo a dieciocho meses;

33. apoya la petición conjunta de las partes interesadas y los organizadores de ICE de permitir a estos últimos elegir libremente la fecha de comienzo de la recogida de firmas dentro de un período de tiempo claramente definido tras el registro; propone conceder a los organizadores de ICE un período adicional de dos meses entre el momento del registro y el comienzo de la recogida de firmas, para darles la oportunidad de informar mejor a los ciudadanos europeos y de organizar la recogida de firmas;

34. respalda la creación de un estatuto jurídico para los comités de ciudadanos, a fin de limitar el riesgo de responsabilidad personal de sus miembros y de facilitar las campañas;

35. insiste en que la Comisión no debería decidir de manera arbitraria el rechazo de una ICE y que debería estar obligada a presentar una propuesta legislativa en el plazo de un año tras la admisión de una ICE, como sucede con las iniciativas parlamentarias. Durante este período, la Comisión podría ir aplicando gradualmente el resultado de la ICE para llegar finalmente a una propuesta legislativa. En caso contrario, la ICE quedaría obsoleta;

36. considera imperativo revisar el Reglamento para poder eliminar los obstáculos detectados. La revisión no es prematura ya que se trata de una «experiencia» única cuyos resultados son difíciles de predecir. Es preciso intervenir a tiempo y con antelación para evitar desanimar a los organizadores potenciales de ICE;

37. desea seguir colaborando con las instituciones europeas y todas las partes interesadas en el proceso de evaluar el funcionamiento del Reglamento hasta la fecha y de contribuir a su revisión, para que esta herramienta despliegue todo su potencial;

38. sugiere que se examine la posibilidad de modificar el Reglamento sobre la iniciativa ciudadana europea, a fin de que también sea admisible proponer iniciativas ciudadanas europeas cuyo objeto sea introducir cambios concretos en los Tratados de la UE, de conformidad con el artículo 48 del TUE;

39. afirma que los problemas que no requieren una modificación del propio Reglamento sobre la ICE deben tratarse lo antes posible. En efecto, el futuro éxito de la ICE dependerá del desarrollo de unos procedimientos sencillos y transparentes;

b) *Modificaciones y mejoras de la ICE que deben realizarse sin demora*

40. señala que las observaciones relativas a los procedimientos actuales y las sugerencias de mejora formuladas por varias partes interesadas y por los organizadores de iniciativas ciudadanas son muy similares y que, por consiguiente, deberían poder realizarse ajustes y mejoras sin más dilación;

41. señala que muy pocos ciudadanos conocen la ICE. Una indicación de ello puede verse en una reciente encuesta del Eurobarómetro ⁽¹⁾ en torno a la percepción sobre la UE entre el público de seis Estados miembros (Italia, Alemania, Dinamarca, Portugal, Finlandia y Polonia): solo algunos de los encuestados alemanes demostraron poseer algún grado significativo de conocimiento sobre el concepto de la ICE; subraya, por lo tanto, la necesidad de que las instituciones de la UE y otros niveles de gobernanza emprendan una acción conjunta para informar a los ciudadanos de su derecho a proponer y respaldar una ICE. Con participación de los entes locales y regionales, deberían iniciarse campañas especiales en todos los Estados miembros de la UE, con los jóvenes entre sus destinatarios directos, para informar a los ciudadanos acerca de este derecho;

⁽¹⁾ Eurobarómetro, septiembre de 2014.

42. aboga por realizar esfuerzos más efectivos de comunicación sobre la ICE y destaca el papel de la comunicación descentralizada en este contexto. Los entes locales y regionales representan un enlace importante entre la población en general y las instituciones a todos los niveles de la UE y pueden desempeñar un papel fundamental a la hora de poner de relieve la importancia de las cuestiones políticas de la UE para los ciudadanos y de explicar la manera en que la ICE puede ser un instrumento para influir en la política de la UE. El CDR apoya la idea de utilizar las oficinas de representación de la Comisión Europea en los Estados miembros para crear redes de información sobre la ICE más sólidas y anima a la Comisión a que asocie a los entes locales y regionales a estas redes. Si la ICE depende en gran medida de las nuevas tecnologías para recabar firmas dentro de los plazos establecidos, los entes regionales y locales desempeñarán un papel clave en la difusión de la información y haciendo de enlace desde y hacia las bases;

43. reitera su propuesta de crear un punto de información interinstitucional, que tendría como objetivo dar a conocer mejor la ICE como instrumento, promover su utilización, garantizar un mínimo de visibilidad a las iniciativas ciudadanas en curso y finalizadas y responder a determinadas preguntas sobre la ICE;

44. apoya la creación de un servicio de asistencia sobre la ICE que facilitaría conocimientos técnicos y asesoramiento sobre la manera de organizar y gestionar una campaña ICE, con apoyo financiero del presupuesto de la UE. Este servicio de asistencia debería estar separado de las instituciones de la UE, ya que la neutralidad es un elemento clave del éxito de esta iniciativa y puede contribuir a fomentar la confianza de los ciudadanos que se planteen poner en marcha una iniciativa ciudadana;

45. se compromete a proseguir su cooperación con el Comité Económico y Social Europeo para organizar regularmente un «Día de la Iniciativa Ciudadana Europea», que evalúe los avances realizados en la aplicación y ejecución del Reglamento, fomente el debate entre las instituciones de la UE y los organizadores de ICE sobre las dificultades con que estos se enfrentan e impulse el diálogo entre los ciudadanos y los representantes de las instituciones sobre las iniciativas en curso;

46. observa que la práctica de la ICE demuestra que el acompañamiento de una ICE es quizá tan importante como la propia ICE. Es evidente que para que una ICE prospere necesita el respaldo de las organizaciones de la sociedad civil (recursos humanos y financieros). Resulta extremadamente difícil para unos ciudadanos individuales gestionar solos una ICE, sin ayuda profesional y financiera exterior;

47. señala que el establecimiento de un gran número de requisitos y condiciones puede afectar negativamente el objetivo de la UE de acercar los ciudadanos a la UE y la disposición de estos a participar en el proceso decisorio de la UE; el derecho de iniciativa de los ciudadanos europeos debe ser un motor para incitar al mayor número posible a participar activamente en la política de la UE y acabar de una vez con un escepticismo aberrante;

48. pide a la Comisión que desarrolle también formas adecuadas de respuesta para las ICE que hayan recibido un apoyo significativo pero que no cumplan todos los criterios formales o no alcancen exactamente el millón de firmas, para que cualquier mensaje político importante de estas iniciativas y la movilización que han suscitado no sean completamente ignorados;

49. afirma que los ciudadanos están dispuestos a participar en la política pública, pero solo lo harán si resulta fácil y su intervención es decisiva. Los ciudadanos quieren saber qué ocurre con las iniciativas que apoyan. Para garantizar el éxito de las ICE es fundamental facilitar el diálogo bidireccional entre las instituciones europeas y los impulsores de estas iniciativas;

50. pide a la Comisión que estudie la posibilidad de prestar apoyo financiero al costoso proceso de desarrollar la organización transnacional (por el comité de ciudadanos respectivo) de las ICE que se centren en un ámbito político que sea competencia de la Comisión y demuestren contar con un notable apoyo popular (es decir, que lleguen a un umbral establecido dentro de un plazo determinado, antes de alcanzar la marca de un millón de firmas que se requiere para presentar una propuesta legislativa). De esta manera, se contribuiría a que las actividades mantengan el necesario enfoque basado en los ciudadanos y a garantizar la transparencia de la financiación que les permita alcanzar la meta ambicionada;

51. sugiere que, cuando estas ICE puedan estar relacionadas con propuestas que tuvieran unas repercusiones tan positivas y suficientemente demostrables para la gobernanza local y regional, la dimensión territorial o la subsidiariedad como para granjearse el apoyo previo de la Mesa del CDR, debería encomendarse al Comité que supervisara el funcionamiento del mecanismo de financiación citado más arriba y proporcionara más ayuda a los esfuerzos de promoción;

52. destaca que los actuales requisitos para la recopilación de datos definidos a escala nacional constituyen un grave obstáculo para el éxito de la recogida de firmas y, por lo tanto, pide urgentemente a los Estados miembros que adopten todas las medidas necesarias para simplificar los requisitos en materia de datos personales y armonizarlos en toda la UE lo antes posible;

53. pide a la Comisión Europea que garantice la plena transparencia del proceso decisorio y, en particular, invita a la Comisión a que explique en detalle las razones por las que se rechaza una ICE si se considera que «manifiestamente no entra dentro de las competencias de la Comisión» y a que, simultáneamente, informe a los organizadores sobre las consideraciones jurídicas pertinentes de modo que estos puedan decidir revisar su ICE y volver a presentarla modificada;

54. pide a la Comisión que explique sus decisiones políticas al público de forma detallada y transparente en su respuesta oficial a una ICE que haya obtenido más de un millón de firmas. Debería garantizarse un seguimiento político sólido;

c) *La contribución del Comité de las Regiones y de los entes regionales y locales*

55. reitera su oferta de asistencia a la Comisión para determinar si las iniciativas respetan el principio de subsidiariedad o de qué modo contribuyen a la cohesión territorial y a la cooperación transfronteriza;

56. subraya que la ICE es un instrumento que permite a los ciudadanos empezar a actuar y que, por consiguiente, no debería ser iniciada por las instituciones de la UE; no obstante, es consciente de su propio papel y responsabilidades y, en este contexto, se remite a la decisión de su Mesa ⁽²⁾ sobre la participación del CDR en las iniciativas ciudadanas europeas; reitera su compromiso de apoyar de diversas maneras aquellas ICE que coincidan con la misión política del CDR y se consideren políticamente relevantes, por ejemplo: prestando apoyo a la Comisión Europea en su examen de las ICE propuestas desde el punto de vista de su importancia a escala regional o local y de la subsidiariedad; acogiendo actos relacionados con la ICE; respaldando acciones de comunicación descentralizadas sobre la ICE; elaborando, cuando proceda, dictámenes de iniciativa sobre el tema de la ICE; participando activamente en las audiencias del PE y en el seguimiento político; y apoyando la aplicación de las ICE exitosas y, cuando proceda, la legislación que se elabore en respuesta a ellas.

Bruselas, 13 de octubre de 2015.

*El Presidente
del Comité de las Regiones Europeo*

Markku MARKKULA

⁽²⁾ 144ª reunión de la Mesa del Comité de las Regiones, 10 de abril de 2013, punto 8 — CDR 1335-2013_11_00_tra_NB-Pt. 8.