



Comentaris sobre el Llibre verd de la iniciativa ciutadana europea

Introducció

El Tractat de Lisboa incorpora a l'article 11 del Tractat de la Unió Europea¹ un apartat 4 que literalment diu:

Un grupo de al menos un millón de ciudadanos de la Unión, que sean nacionales de un número significativo de Estados miembros, podrá tomar la iniciativa de invitar a la Comisión Europea, en el marco de sus atribuciones, a que presente una propuesta adecuada sobre cuestiones que estos ciudadanos estimen que requieren un acto jurídico de la Unión para los fines de la aplicación de los Tratados.

La Comissió Europea ha obert un procés de consultes, dins el marc del Llibre verd sobre una iniciativa ciutadana europea per demanar l'opinió de les diferents "parts interessades" per tal de considerar-les en el moment d'elaborar el reglament corresponent.

A l'àmbit de l'Estat espanyol, la Llei orgànica 3/1984, de 26 de març, regula la utilització d'aquest dret en l'àmbit del Congrés dels Diputats. Igualment, totes les comunitats autònomes d'Espanya han aprovat lleis en aquesta matèria respecte de les seves assemblees parlamentàries.

A Catalunya tenim una important experiència, especialment des de l'entrada en vigor de la Llei 1/2006 de 16 de febrer que modificà l'anterior de l'any 1995. Aquesta llei, ha volgut complir el principi indicat en l'article 9 de la Constitució espanyola i l'article 43 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya, consistent a "facilitar la més àmplia participació ciutadana en la vida política, econòmica, cultural i social". L'eficàcia de la Llei ha quedat demostrada per la presentació, en els poc més de tres anys de vigència, de catorze proposicions de llei promogudes per la ciutadania catalana.

Cal dir, igualment, que des de l'any 2004 el Govern de la Generalitat ha atribuït competències específiques de foment de la participació ciutadana a una Conselleria, que creà la Direcció General de Participació Ciutadana, promotora de l'actual llei de la iniciativa legislativa popular, entre altres projectes concrets d'implicació ciutadana en els afers col·lectius i d'enfortiment i millora de la qualitat democràtica a les institucions i a la societat civil.

En aquest context es presenten aquestes consideracions com una aportació al debat sobre la regulació de la iniciativa ciutadana europea, des del convenciment de l'absoluta necessitat

¹ Segons la versió publicada al *Diari Oficial de la Unió Europea* núm. C 115 de 9 de maig de 2008



d'articular eines que afavoreixin la connexió de la ciutadania amb els afers públics, exercint el seu dret a ser ciutadans i ciutadanes actius en la política europea, de la mateixa manera que es vol que ho siguin en la política catalana i espanyola.

En una primera part es dóna resposta a les qüestions sotmeses a consulta i en una segona part es presenten suggeriments sobre el contingut del Reglament de la iniciativa ciutadana europea, sobre la base de la nostra experiència

Primera part. Qüestions sotmeses a consulta

0. Amb caràcter previ

Caldria fer una delimitació clara de l'objecte de la iniciativa ciutadana. L'esmentat article 11 del Tractat de la Unió es refereix a ..."qüestions... que requereixin un **acte jurídic** de la Unió..."

La Resolució del Parlament Europeu de 7 de maig de 2009 en el "Considerant B)" fa referència al dret dels ciutadans a "sol·licitar a la Comissió que presenti una **proposta legislativa**"

L'article 288 del Tractat de Funcionament de la Unió Europea diu textualment:

Para ejercer las competencias de la Unión, las instituciones adoptarán reglamentos, directivas, decisiones, recomendaciones y dictámenes.

El reglamento tendrá un alcance general. Será obligatorio en todos sus elementos y directamente aplicable en cada Estado miembro.

La directiva obligará al Estado miembro destinatario en cuanto al resultado que deba conseguirse, dejando, sin embargo, a las autoridades nacionales la elección de la forma y de los medios.

La decisión será obligatoria en todos sus elementos. Cuando designe destinatarios, sólo será obligatoria para éstos.

Las recomendaciones y los dictámenes no serán vinculantes.

L'article 289 indica en què consisteix el procediment legislatiu ordinari:

1. El procedimiento legislativo ordinario consiste en la adopción conjunta por el Parlamento Europeo y el Consejo, a propuesta de la Comisión, de un reglamento, una directiva o una decisión. Este procedimiento se define en el artículo 294.

És a dir, les propostes legislatives fan referència únicament a "reglaments, directives i decisions", mentre que els actes jurídics inclouen també recomanacions i dictàmens.

Si el Tractat de Lisboa hagués volgut limitar la iniciativa ciutadana únicament al procediment legislatiu ordinari, ho hauria indicat clarament. Per això cal entendre que la ciutadania



europea pot sol·licitat a la Comissió l'adopció de qualsevol acte jurídic, i no tan sols els que tenen la consideració d'actes legislatius.

Al nostre parer caldria entendre la iniciativa ciutadana europea com la possibilitat de sol·licitar qualsevol tipus de proposta que requereixi qualsevol tipus d'acte jurídic dins l'àmbit de les competències de la Unió i el marc definit pels tractats. Aquesta sembla que és la interpretació de la Comissió Europea quan, a la qüestió número 4 de les sotmeses a consulta, reconeix que "el text del Tractat no suggereix que la forma requerida sigui un projecte legislatiu"

1. Nombre d'estats membres dels que han de procedir els ciutadans

Coincidim amb la Recomanació del Parlament Europeu² pel que fa a l'exigència d'una quarta part d'Estats membres.

En l'equilibri entre aconseguir una certa representació i facilitar l'ús de la iniciativa és important que el nombre d'Estats membres estigui en el nivell baix de l'exigència per tal de facilitar el seu ús. El grau de mobilització ciutadana a cada Estat pot ser diferent i el fet de facilitar la implementació de la iniciativa pot encoratjar altres a la seva realització.

Tot i reconeixent que és difícil trobar una fórmula exacta que garanteixi aquesta representació, aconseguir signatures suficients de set Estats acredita un grau d'interès i de mobilització suficient.

2. Nombre de signatures per Estat membre

També en aquesta consulta coincidim amb la Recomanació del Parlament Europeu. Al nostre parer no cal exigir una excessiva representació de cada Estat per tenir en compte les seves signatures, per tal de facilitar la màxima extensió d'aquest instrument de participació. A Espanya, el nombre de signatures necessàries és una mica superior a 1% (1,07% segons el Padró de l'any 2009), a Catalunya la proporció és del 0,67%.

És molt important que les signatures mínimes de cada Estat no suposin una càrrega excessiva, raó per la qual cal insistir en mantenir aquest 0,2%.

D'altra banda també caldria preveure la possibilitat de computar les signatures obtingudes en els Estats que no hagin assolit aquest mínim, sempre que se n'hagin recollit un milió de, al menys, set Estats membres i que en aquests, el percentatge mínim sigui el 0,2%. Això pot incentivar la recollida de signatures en aquells Estats on hi hagi poca pràctica en la utilització d'instruments d'iniciativa popular i no decebre l'expectativa de la persona que dóna suport a una proposta concreta, malgrat que al seu territori no s'hagi assolit el 0,2% mínim exigít.

² Annex a la Resolució del Parlament Europeu de 7 de maig de 2009 en el procediment 2008/2169(INI)



3. Edat mínima per donar suport a una iniciativa

En aquesta ocasió discrepem del criteri del Parlament Europeu. No ens sembla necessari limitar la possibilitat de donar suport a una iniciativa a les persones que tenen dret de vot. A Catalunya hem experimentat, amb èxit, l'habilitació a les persones més grans de setze anys per recolzar les iniciatives legislatives presentades al Parlament. Diferenciem dos tipus de subjectes: les persones que promouen la iniciativa que, necessàriament han de tenir dret de sufragi i les persones que donen suport amb la seva signatura, la qual cosa poden fer si estan empadronades en qualsevol municipi català i tenen més de setze anys. S'obre també aquest dret a signar a les persones nacionals d'Islàndia, Liechtenstein, Noruega i Suïssa i les immigrades de qualsevol altre país, amb residència legal a Catalunya.

Cal incorporar a la joventut a la vida política, en general, i a l'europea en particular, i una manera de fer-ho sense vulnerar el dret intern de cada Estat és habilitar aquesta fórmula que, a Catalunya, ha demostrat una convivència fructífera amb el criteri general del dret de sufragi a partir dels divuit anys.

De ben segur que es poden trobar alternatives administratives per a la gestió de l'acreditació de les signatures per a totes aquelles persones que, per la seva edat, no estan inscrites en el Cens Electoral. A Catalunya s'ha pogut fer i, com s'ha explicat, en tres anys s'han promogut catorze iniciatives legislatives en poc més de tres anys. En qualsevol cas no es poden argumentar dificultats administratives per exercir un dret tan important com la participació en els afers públics europeus.

4. Forma i redacció de la iniciativa ciutadana

N'hi ha prou que els promotors de la iniciativa presentin clarament el tema i els objectius de la proposta, sense que calgui exigir un text redactat o articulat.

La norma que ha de regular la iniciativa ciutadana europea hauria de demanar únicament aquests requisits:

- a) tema sobre el qual es vol abordar una proposta,
- b) explicació dels motius pels quals es demana i
- c) finalitats que s'aconseguirien si es realitzés.

Tanmateix el Reglament, hauria de recomanar als promotors d'aquestes iniciatives la redacció el màxim acurada possible del contingut de la seva proposta per tal de fer-la més intel·ligible per part de les persones que l'han de recolzar i facilitar la interpretació de la Comissió Europea en el moment de prendre la seva decisió sobre el tema.



5. Requisits aplicables a la recollida, verificació i autenticació de les signatures

a) Calen requisits i procediment comú aplicable a tota la UE?

Rotundament sí. Cal un procediment comú que equipari el nivell d'exigència i de control a tots els Estats membres per tal de garantir la igualtat efectiva de tots els ciutadans europeus. Els requisits mínims que cal regular de manera comuna són:

1. El contingut dels plecs on s'han de recollir les signatures (nom, cognoms, domicili, DNI i signatura).
2. Els fedataris que garanteixen la identitat de la persona signant. Aquests fedataris poden ser qualsevol autoritat administrativa i/o persones proposades pels mateixos promotors que es comprometen a donar fe de la identitat dels signants, coneixent que la falsedat pot provocar l'exigència de responsabilitats penals, com passa en el cas català i espanyol. Aquesta funció de fe pública acreditativa de la identitat del signat la pot complir també la signatura electrònica realitzada mitjançant un sistema de certificació reconegut a l'Estat membre.
3. Les autoritats que acrediten la inscripció al Registre que declara el compliment dels requisits subjectius de la persona signant.
4. Els recursos administratius a emprar en cas de dilacions indegudes en la tramitació o vulneració dels drets recollits al Reglament de la iniciativa ciutadana europea.

b) Fins a quin punt els Estats membres poden aplicar disposicions específiques a nivell nacional

Els Estats membres han de limitar la seva actuació a donar el suport logístic i administratiu a l'exercici del dret d'iniciativa: haurien de concretar els llocs on es poden presentar les signatures recollides, el sistema de suport i assessorament per a la seva realització, les autoritats administratives de control i verificació de la inscripció dels signants en el Registre corresponent.

En el cas d'Estats Federals o, com és el cas espanyol, amb un nivell ampli de descentralització política caldrà preveure en la normativa europea la possibilitat que els Estats Federats o les comunitats autònomes, en el nostre cas, puguin concretar de manera particular aquestes actuacions en funció de la seva pròpia organització territorial. En el cas català, sembla evident que els ajuntaments i les vegueries tenen un paper important en el desplegament de mitjans de suport per a la recollida d'aquestes signatures.

c) Calen procediments específics per garantir que els ciutadans de la UE puguin donar suport a una iniciativa ciutadana amb independència del seu país de residència?

Els promotors de la iniciativa poden posar a disposició general el plec de recollida de signatures que es podrà signar en qualsevol país, per qualsevol sistema que garanteixi la fiabilitat de la seva identitat, tot i que la verificació de la seva inscripció al registre corresponent pertoca a les autoritats del país d'origen.



d) Es poden signar iniciatives “en línia”?

La possibilitat de signar mitjançant qualsevol certificat de signatura electrònica vàlid en el país d'origen, hauria de poder facilitar la recollida de signatures. Aquestes signatures, tanmateix, hauran de ser revisades per a la seva validació per l'autoritat corresponent que ha de garantir la seva inscripció al registre.

6. Termini per a la recollida de signatures

Cal determinar un termini màxim per tal d'esperonar els promotors a complir la tasca a què lliurement s'han compromès. Tenint en compte els requisits exigits pel que fa al nombre de signatures i el nombre dels Estats de procedència, considerem suficient el termini de dotze mesos, que no hi ha cap obligació d'exhaurir, és a dir, si es presenten abans les signatures suficients, no caldrà esperar a la finalització del termini per continuar la tramitació. Queda així en mans de la capacitat i agilitat dels promotors l'escurçament d'aquest temps.

7. Registre de les iniciatives proposades

El registre de la iniciativa que es vol promoure, ha de servir per donar publicitat de la seva presentació i donar a conèixer a qualsevol interessat la possibilitat de sumar-se a la proposta. Al mateix temps és el moment a partir del qual s'han de comptar el termini màxim d'un any per a la recollida de signatures.

La inscripció al registre és un acte degut, però la Comissió Europea ha de valorar, prèviament la procedència de la matèria sobre la qual es vol proposar la iniciativa per evitar frustracions si després de fer l'esforç de recollir un milió de signatures, aquestes no tenen cap validesa. No s'afectaria només el bon sentit dels promotors de la iniciativa, sinó que es podrien decebre les expectatives ciutadanes, que no tenen perquè conèixer en profunditat l'àmbit competencial de la Unió.

És més prudent, doncs, fer aquesta primera tasca de revisió de la possibilitat d'admissió, reservada únicament a comprovar que la matèria que es presenta forma part de l'àmbit competencial de la UE i del contingut dels Tractats. Des de l'inici de la presentació de la iniciativa s'estableix aquest diàleg entre els ciutadans i la Comissió Europea, la primera manifestació del qual és aquesta primera valoració de la seva iniciativa.

Contra la denegació de l'admissibilitat hauria de ser possible un recurs al Tribunal de Justícia que tindria l'última paraula sobre la seva procedència.

Aquest Registre hauria de tenir publicitat suficient al web específic de la Comissió Europea, sense descartar la seva publicació al DOUE. Això la fa més visible i tangible i li dóna la importància que mereix l'energia ciutadana.



8. Requisits aplicables als organitzadors: transparència i finançament

Cal que els promotors de la iniciativa justifiquin el pressupost de les despeses i la procedència dels ingressos per fer-les front mitjançant la presentació de l'estat de comptes a la Comissió Europea, com a màxim 15 dies després de lliurar els plecs de signatures. Aquest informe s'hauria de publicar a la pàgina web habilitada per la Comissió pel coneixement general.

La manca de presentació dels comptes hauria d'impedir la valoració per part de la Comissió Europea de la proposta presentada. Aquesta conseqüència jurídica tan greu que pot suposar una enorme decepció en els signants, creiem que és adequada a l'exigència de claredat i transparència que ha de presidir qualsevol acció política.

El fet que la UE no prevegi cap tipus de suport econòmic per al desenvolupament de la iniciativa no hauria de descartar la possibilitat de que cada Estat membre pugui posar a disposició dels promotors una partida pressupostària de suport a les despeses ocasionades en la recollida de signatures en el seu territori. Això, podria semblar que provoca una certa discriminació respecte dels països on no es doni aquest tipus de suport, però forma part de la política interna de posar mitjans per fomentar la participació ciutadana en els afers públics que caldria respectar. En el cas català i espanyol es preveu una dotació econòmica als promotors d'iniciatives legislatives populars que hagin assolit el nombre mínim de signatures, sempre que es justifiquin les despeses i no superin determinats límits.

9. Examen de les iniciatives ciutadanes per la Comissió

És necessari fixar un termini per a la resolució de la Comissió per evitar la frustració que pot suposar una dilació excessiva o la manca de resposta.

Com s'ha dit, en aquesta fase no cal examinar la capacitat de la iniciativa per ser valorada perquè ja s'haurà fet en el moment de la presentació. Ara cal, en funció de les prioritats polítiques de la UE, determinar si la proposta presentada mereix esdevenir un acte jurídic de la UE. Aquesta valoració s'ha de fer en un termini raonable que permeti a la Comissió una anàlisi acurada del seu contingut i al mateix temps garanteixi als promotors una resposta suficientment àgil.

El termini de tres mesos recomanat per la Resolució del Parlament Europeu ens sembla raonable i suficient. Caldria establir conseqüències jurídiques en el supòsit de no prendre cap decisió en el termini fixat, com per exemple l'exigència de responsabilitat davant el Tribunal de Justícia.

10. Iniciatives sobre la mateixa qüestió

No creiem que sigui un problema el fet que es presentin diferents iniciatives sobre una mateixa qüestió. És molt poc probable que coincideixin exactament les peticions i en el cas que així fos, la Comissió podria acordar la seva acumulació per resoldre-les conjuntament si



els terminis de tramitació són similars. En el cas que els terminis siguin diferents la decisió adoptada en una pot facilitar la que cal adoptar a la següent.

El mateix sistema de recollida de signatures, publicitat de la iniciativa i la tramitació són elements suficients per evitar aquesta duplicitat. Si tot i així es produeix no es pot considerar un element negatiu sinó un símptoma de vitalitat ciutadana que caldria respectar.

Segona part. Sugeriments sobre el contingut del Reglament de la iniciativa ciutadana europea

1. Objecte

La iniciativa ciutadana europea hauria d'abastar la possibilitat de sol·licitar qualsevol tipus de proposta que requereixi qualsevol tipus d'acte jurídic dins de l'àmbit de competències de la Unió i en el marc dels tractats.

2. Subjectes

- a) Promotors: persones físiques (un mínim de tres) amb dret de sufragi i persones jurídiques no lucratives. Els promotors s'anomenen Comissió Promotora qui exercirà de manera col·legiada la representació dels signants durant tot el procediment.
- b) Signants: persones majors de setze anys nacionals de qualsevol Estat membre, o d'Islàndia, Liechtenstein, Noruega i Suïssa, o de qualsevol altre nacionalitat que tinguin residència legal a l'Estat membre.

3. Forma

Text escrit que indiqui matèria sobre la que es fa la proposta, causes que la justifiquen, proposta concreta o suggeriment d'actuació, sens perjudici que es pugui presentar un text articulat complet.

Es farà en qualsevol de les llengües oficials de la Unió Europea i en aquelles altres que comptin amb un estatut reconegut per la Constitució d'un estat membre en la totalitat o en part del seu territori i l'ús de la qual com a llengua nacional estigui autoritzat per llei. En aquest segon cas s'acreditaria mitjançant l'autoritat administrativa corresponent la traducció certificada de la iniciativa ciutadana europea a una llengua oficial de les institucions de la Unió Europea.

4. Assessorament

Les autoritats de cada Estat membre disposaran els mitjans tècnics i humans per assessorar els promotors d'iniciatives sobre la forma de realitzar-les.

5. Presentació, admissió i registre

a) Presentació

La Comissió Promotora presenta el text de la proposta a la Comissió Europea juntament amb els plecs de signatures per tal d'obtenir la declaració d'admissibilitat. El plec de



signatures haurà de contenir el text complet de la proposta i espais per a la signatura on s'indiqui nom i cognoms, domicili i DNI i signatura de la persona que dóna suport a la iniciativa. La Comissió comprova que la proposta presentada s'adequa a les competències de la Unió i als Tractats i declara la seva procedència en un termini màxim de dos mesos, aprovant també, si s'escau, el plec de recollida de signatures. La resolució adoptada per la Comissió podrà ser recorreguda davant el Tribunal de Justícia de la Unió.

b) **Registre**

Un cop admesa a tràmit la iniciativa, es publica en el registre creat a l'efecte al lloc web de la Comissió i al DOUE i s'inicia el termini de dotze mesos per recollir les signatures. Els plecs de signatures hauran de ser validats per les autoritats de cada Estat membre, a partir del text aprovat per la Comissió, en un termini màxim de trenta dies des de la seva presentació

c) **Recursos**

Contra la inactivitat de l'autoritat corresponent o contra els acords que es consideri que vulneren el dret d'iniciativa es podran interposar els recursos administratius ordinaris previstos a cada Estat i en segona instància al Tribunal de Justícia de la Unió.

6. Recollida de signatures

Verificació de la identitat del signant, mitjançant la signatura davant qualsevol autoritat pública o fedatari proposat per la Comissió Promotora que declari el seu compromís de realitzar aquests actes de verificació amb la responsabilitat civil i penal derivada en cas de falsedat. Aquests fedataris hauran de presentar aquesta declaració davant l'autoritat de l'Estat membre del seu territori.

Possibilitat d'utilitzar la signatura electrònica sempre que el certificat que garanteixi l'autenticitat del signant estigui reconegut per l'Estat membre.

Acreditació de la inscripció dels signants al Registre administratiu on consten les persones que poden exercir el dret d'iniciativa, mitjançant certificat de l'autoritat responsable del Registre que s'haurà de fer en un termini màxim de 60 dies a comptar des de la presentació dels plecs. El temps en que els plecs de signatures romanen en poder de l'autoritat administrativa competent no compten respecte del termini màxim per lliurar les signatures a la Comissió Europea.

7. Presentació de les signatures

Lliurament dels plecs de les signatures juntament amb els certificats de les autoritats corresponent acreditant el nombre de les considerades vàlides. Si s'arriba a la xifra d'un milió procedent al menys d'una quarta part dels Estats membres amb un mínim del 0,2% de la població de cada Estat, la Comissió Europea admet la proposta per a la seva valoració.



A efectes de còmput global i per conèixer el suport que hagi pogut tenir la proposta es podran sumar a aquest milió de signatures les obtingudes en altres Estats que no hagin assolit el mínim del 0,2%, sempre amb caràcter complementari.

8. Anàlisi de la proposta i posicionament de la Comissió

La Comissió Promotora explicarà a la Comissió Europea en un acte públic el contingut de la proposta. Després la Comissió Europea en el termini de tres mesos, l'analitzarà i acordarà o denegarà la tramitació de l'acte jurídic sol·licitat, motivant la seva resolució.

Si acorda la tramitació donarà a la Comissió Promotora la informació suficient per tal que pugui conèixer els tràmits que seguirà i els moments en els que podrà comparèixer, si el procediment concret ho permet.

9. Despeses realitzades amb motiu de la presentació de la iniciativa

La Comissió Promotora haurà de presentar a la Comissió Europea, en el termini de quinze dies després d'haver lliurat les signatures, un informe de despeses i ingressos indicant la procedència d'aquests. Aquest informe serà publicat a la pàgina web on consta la presentació de la iniciativa. La manca de presentació d'aquest informe impossibilitarà la valoració per part de la Comissió Europea de la proposta presentada.