



35 L'OPINIÓ

¿Una nueva oportunidad para la Iniciativa Ciudadana Europea?

La Iniciativa Ciudadana Europea (ICE), aquella por la que un millón de ciudadanos europeos pueden promover nueva legislación, se incorpora al ordenamiento comunitario con el Tratado de Lisboa (art. 11.4 del Tratado de la Unión Europea). Su formulación retoma la contenida en el malogrado Tratado para una Constitución de la UE (art. I-47.4), donde se recoge de manera inesperada en la última fase de los debates de la denominada Convención Europea. Debido al resultado negativo de los referéndums de ratificación del Proyecto de Constitución en Francia y Holanda en 2005, su puesta en marcha se vería interrumpida hasta la ratificación del subsiguiente Tratado de Lisboa.

Desapercibida entre el conjunto de previsiones del texto constitucional, la ICE pasa a convertirse en uno de los principales argumentos en favor del sucedáneo lisboeta. En el momento de su adopción, la coincidencia era prácticamente unánime en cuanto a sus potenciales virtudes a la hora de mejorar la relación entre instituciones y ciudadanos, llegando a reconocerse en ella una “tercera legitimación democrática” del proyecto comunitario junto a la que ofrecen Consejo y Parlamento Europeo.

Desarrollada por el Reglamento 211/2011 de 16 de febrero de 2011, la efectiva entrada en vigor de la ICE no se produce hasta abril de 2012, hace ahora poco más de 5 años. Desde entonces, a pesar de unos inicios esperanzadores, el mecanismo ha entrado en declive, con solo 5 iniciativas puestas en marcha en 2016 frente a las 20 de 2013.

ICE										
	Iniciadas			Obsoletas			Abiert.	Pend.	Dictamen	
	Total	Deneg.	Admit.	Retir.	S/Firm	Total	Total	Total	Neg.	Posit.
2012	19	6	12	2	7	9	---	---	2	1
2013	20	8	12	4	8	12	---	---	---	---
2014	10	5	5	3	2	5	---	---	---	---
2015	5	---	5	2	1	3	---	2	---	---
2016	5	---	5	3	---	3	2	---	---	---
2017	8	1	7	---	---	---	7	---	---	---
Total	66	20	46	14	18	32	9	2	2	1

Fuente: Elaboración propia con datos de la Comisión Europea
www.ec.europa.eu/citizens-initiative/

Como balance de los cinco años de funcionamiento del mecanismo, los resultados parecen poco alentadores. Desde su puesta en funcionamiento se han presentado 66 ICE de las que se admitieron a trámite 46 (a 20 les fue denegado el registro por defectos de forma). De entre ellas, 32 se contabilizan como obsoletas (18 por falta de apoyo suficientes en plazo y 14 por haber sido retiradas). Solo 3 han sido sometidas al correspondiente

dictamen de la Comisión si bien sólo 1 ha sido aceptada. Restan 11 ICE pendientes (9 permanecen abiertas a la recogida de firmas y 2 cerradas pero sin especificar aún si han obtenido los apoyos necesarios), a la vista del panorama, sus perspectivas parecen poco halagüeñas.

Cabe entender que la ICE ha perdido interés a la vista de la falta de correlación entre el empeño que requiere su puesta en funcionamiento y lo incierto del resultado que cabe obtener. Desde el primer año de funcionamiento del mecanismo en que 3 iniciativas superaron el millón de firmas, ninguna otra ha vuelto a cumplimentar con los requisitos necesarios para ser tomada en consideración. De entre éstas, la Comisión sólo consideraría como procedente la ICE correspondiente al derecho al agua, que debería de dar lugar a una serie de desarrollos legislativos que, por el momento, no han tenido lugar. Se rechazaron, por tanto, las otras dos iniciativas tomadas en consideración, sobre células madre y vivisección animal.

La inoperancia de la ICE es un tema recurrente en la actividad del Parlamento Europeo. Entre sus últimas manifestaciones, encontramos su Resolución, de 6 de julio de 2016, sobre las prioridades estratégicas para el programa de trabajo de la Comisión para 2017, donde a instancias de los Vicepresidentes del Grupo S&D, Guerrero Salom y Rodrigues, se solicita a la Comisión “adoptar medidas más decididas para (...) aprovechar el potencial de la Iniciativa Ciudadana Europea” (párrafo 46) (su propuesta inicial solicitaba la reforma del mecanismo).

Sin duda, factores de tipo sociopolítico influyen en la activación y éxito de este tipo de mecanismos. Ahora bien, su articulación jurídica puede contribuir de manera determinante a la mayor eficiencia de su funcionamiento, con mayores resultados en cuanto a la obtención de nuevos desarrollos normativos como en cuanto al impulso que pretende promover del debate democrático entre ciudadanía y representación política. Desde esta perspectiva, cabe resaltar cómo en dos sentencias de 2017 el Tribunal de Justicia de la UE (TJUE) pone en tela de juicio la manera restrictiva en que la Comisión viene interpretando esta normativa, en concreto, el principio de reserva competencial.

El principio de reserva competencial conforme al TJUE

Como se aprecia en la tabla anterior, una tercera parte de las ICE resulta rechazada por defectos de forma, en algunos supuestos, en asuntos de notable preocupación social como el Tratado Transatlántico de Comercio e Inversiones (TTIP). De esta manera, en aplicación del principio de competencia, la Comisión ha denegado el registro 20 ICE al recaer “manifiestamente fuera del ámbito de competencia de la Comisión para presentar una propuesta de acto jurídico de la Unión para los fines de aplicación de los Tratados.”

Conforme al art. 11.4 TUE, la ICE propuesta a la Comisión debe circunscribirse al “marco de sus atribuciones” lo que conlleva un difícil ejercicio de definición sea por la sola consideración del carácter exclusivo o compartido de sus competencias y de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad conforme a los que pueden ser ejercidas (art. 5 TUE). El Reglamento 211/2011 se limita a precisar que no puede presentarse una iniciativa “manifiestamente contraria a los valores de la Unión establecidos en el art. 2 del TUE” (art. 4.2.d) ni “manifiestamente abusiva, frívola o temeraria” (art. 4.4.c).

La Comisión en su informe de 31 de marzo de 2015 sobre la aplicación del Reglamento de la ICE (COM(2015) 145 final), señalaba las dificultades que presenta el principio de competencia, considerando que el registro “sigue constituyendo un gran desafío para los organizadores, dado que un número importante de ICE se hallan evidentemente fuera del ámbito de competencias de la Comisión.”

Al hilo de este informe, el Parlamento Europeo en su resolución de 28 de octubre de 2015 sobre la ICE, entre otras recomendaciones, anima a la Comisión a que evalúe la posibilidad de registrar solo una parte de una iniciativa cuando la totalidad de la misma

Su articulación jurídica puede contribuir de manera determinante a la mayor eficiencia de su funcionamiento, con mayores resultados en cuanto a la obtención de nuevos desarrollos normativos como en cuanto al impulso que pretende promover del debate democrático entre ciudadanía y representación política

no recaiga dentro del ámbito de sus competencias (punto 16). Esta idea es retomada ahora por el TJUE, poniendo en cuestión una visión restrictiva del mecanismo que no incentiva una mayor activación de propuestas y que puede estar en la base del descenso de activaciones que se han producido en el breve lapso de funcionamiento de la ICE.

Ante estas denegaciones de registro por supuesta inadecuación temática con el ámbito de competencias de la Comisión para presentar una propuesta de acto jurídico de la UE para los fines de aplicación de los Tratados, la Comisión debe de informar a los promotores de las razones de su decisión y de todos los posibles recursos a los que pueden acogerse ante las autoridades competentes (art. 4.3 Reglamento ICE).

Hasta el momento, seis de los comités organizadores decidieron interponer recurso ante el TJUE contra la decisión de la Comisión de denegación de registro. Desestimados los casos T-361/14, T-44/14, T-529/13 y T-450/12, las más recientes resoluciones T-754/14 y T-646/13 han resultado tomadas en consideración.

El último caso, resuelto el 10 de mayo (T-754/14), avala la toma en consideración de la ICE “Stop TTIP”, contraria a la negociación del CETA con Canadá y de la Asociación Transatlántica de Comercio e Inversión que Donald Trump se encargó de sepultar. Según sus organizadores, más de 3 millones de firmas la avalan, el triple de las necesarias.

La anterior sentencia, de 3 de febrero (T-646/13), se refiere a la propuesta “un millón de firmas a favor de la diversidad”, en defensa de la protección de las minorías nacionales y lingüísticas y el refuerzo de la diversidad cultural y lingüística de la UE. Incorpora ésta el principio de aceptación parcial de las ICE y de rechazo únicamente de aquellos contenidos que puedan recaer fuera del ámbito de competencia de la Comisión. La iniciativa cuenta ahora con plazo de firmas abierto hasta abril de 2018.

Estas sentencias plantean una nueva perspectiva de cara a una mayor admisibilidad de propuestas y un mayor éxito del mecanismo ya que, como demuestra el análisis comparado de 25 casos nacionales de mecanismos de agenda en la UE y América Latina (Suárez Antón 2017), la ausencia de restricciones de tipo material en la activación de éste tipo de instrumentos se muestra como determinante a la hora de dotar a las iniciativas de mayor interés y atractivo ciudadano.

A la hora de dotar de eficiencia a la ICE, junto a estas consideraciones de tipo material, cabe apreciar también otro tipo de factores como una mayor inclusión de los sujetos legitimados para apoyar o poner en marcha las iniciativas -mayores de 16 años y/o residentes-, lo mismo que la articulación de resortes de efectivo apoyo técnico y/o material, inexistentes para el caso de la ICE.

En todo caso, como elemento substancial de estas iniciativas legislativas ciudadanas, no debemos de perder de vista que nos encontramos ante un mecanismo de tipo indirecto que, a diferencia del referéndum, transfiere la decisión final sobre la propuesta surgida “desde abajo” a un órgano de representación, normalmente el Parlamento.

El papel del Parlamento Europeo en el desarrollo de la ICE

En el contexto europeo, la ICE representa un modelo particular por cuanto que, a diferencia de los modelos nacionales equivalentes, traslada la decisión sobre la activación de la propuesta ciudadana al ejecutivo en lugar de directamente al legislativo. La ICE articula apenas la posibilidad por parte de los organizadores de dar explicaciones sobre la propuesta a la Comisión (art. 10 Reglamento 211/2011) y de celebrar una audición parlamentaria de carácter más bien informal (art. 11). Nada se dice sobre la participación formal de los promotores en sede parlamentaria en seguimiento y defensa del procedimiento legislativo que han puesto en marcha.

La Comisión cuenta con tres meses para examinar la ICE presentada y establecer “en una comunicación sus conclusiones finales de carácter jurídico y político sobre la misma,

*Nos encontramos
ante un
mecanismo de
tipo indirecto
que, a diferencia
del referéndum,
transfiere
la decisión
final sobre
la propuesta
surgida “desde
abajo” a un
órgano de
representación,
normalmente, el
Parlamento*

A falta de propuesta legislativa de la Comisión, en el mejor de los casos, las propuestas ciudadanas pasan de refilón por el Parlamento a modo de audición de los proponentes a la que, con suerte, asisten algunos pocos diputados europeos

las medidas que en su caso se proponga adoptar, si alguna, y las razones para actuar así o para no hacerlo” (art. 10). Aún con unanimidad en cuanto a que la evaluación sea completa y adecuada, no se precisa ningún criterio de respuesta. La Comisión puede optar por presentar propuestas que supongan la puesta en marcha del procedimiento legislativo o, por el contrario, rechazar la iniciativa ciudadana (el comité organizador de la ICE “Uno de nosotros” impugnó la comunicación final de la Comisión, asunto T-561/14, pendiente de resolución por el TJUE).

Sin minusvalorar el buen hacer de los funcionarios de la Comisión a la hora de mantener un estrecho diálogo con los promotores de aquellas ICE que alcancen el umbral del millón de firmas, deben de ser los representantes ciudadanos legítimamente elegidos en las urnas, esto es, los diputados europeos, quienes desarrollen este diálogo político con la ciudadanía, acaso, por medio de las existentes Comisiones de Asuntos Constitucionales o de Peticiones de la Eurocámara. A falta de propuesta legislativa de la Comisión, en el mejor de los casos, las propuestas ciudadanas pasan de refilón por el Parlamento a modo de audición de los proponentes a la que, con suerte, asisten algunos pocos diputados europeos.

Conforme al Informe de la Comisión sobre la ICE (2015) algunos organizadores y otras partes interesadas consideran que el diálogo y la interacción con la Comisión en las diversas fases del ciclo de vida de la ICE es insuficiente. Les gustaría un proceso de examen y seguimiento más estructurado, con una mayor participación en el mismo. Asimismo, estiman que debe de procurarse organizar las audiencias públicas de modo que se garantice que las partes interesadas y sus distintos puntos de vista sean oídos.

Por su parte, el Parlamento Europeo pide a la Comisión en su informe de 2015 que revise el texto del artículo 10, letra c), del Reglamento 211/2011 para permitir el seguimiento adecuado de una ICE que haya prosperado, al tiempo que la insta a que empiece a preparar un acto jurídico sobre las ICE que hayan prosperado dentro de los doce meses siguientes a la publicación de un dictamen positivo de la Comisión (punto 30). Para el Parlamento Europeo la audiencia pública debería estructurarse de modo que los organizadores puedan entablar un diálogo con los eurodiputados y los funcionarios pertinentes de la Comisión, contando con expertos externos, y organizado bajo los auspicios de un comité “neutral” (punto 31).

Estas aproximaciones de Comisión y Parlamento Europeo parecen, en todo caso, en exceso cautelosas cuando, de manera semejante a los modelos nacionales equivalentes, la Eurocámara debería de estar incardinada de manera directa y formal en el proceso de debate de las propuestas legislativas iniciadas ex art. 11.4 TUE, con apertura directa del proceso de debate entre ciudadanía europea y representación política.

¿Una nueva oportunidad?

Hace ahora 2 años, la Comisión realizaba el primer balance trienal de la implementación de la ICE mostrando una visión autocomplaciente contradictoria con la evidencia de unos datos que reflejan el fugaz auge y declive en el uso del instrumento y el escaso resultado de una única ICE aceptada.

La segunda revisión del instrumento, que se producirá en 2018, supone una nueva oportunidad para abordar las carencias que encuentra la regulación de un mecanismo pensado para hacer a la ciudadanía europea copartícipe del proyecto comunitario, una finalidad que está lejos de conseguir en la actualidad y a la que la Eurocámara debería de dar respuesta antes de las elecciones europeas de 2019.

Nada debe de hacer temer a legisladores sobre el contenido de unas propuestas que, en última instancia, les corresponde decidir a ellos mismos. Cabe valorar además la función de la ICE como herramienta de construcción de la ciudadanía europea, en particular, a la vista de que más del 70% de los miembros de los comités organizadores de las

iniciativas cuentan con entre 21 y 30 años. Es más, en la activación de este mecanismo de participación, a la par de Alemania, Italia y España, y sólo superados por Francia, se sitúan los ciudadanos del Reino Unido donde se calcula que el 70% de los jóvenes votaron a favor de la permanencia de su país en la UE.

Como resumen de análisis anterior, cabe estimar que la consideración parlamentaria de las propuestas ciudadanas en debate con sus promotores, conforme a una perspectiva material de tipo inclusivo -en la línea marcada por el TJUE-, son dos de los principios básicos que debería de contemplar la futura revisión de la regulación de la ICE como instrumento efectivo de participación. Principios que, por otra parte, deberían aplicarse a la también fallida Iniciativa Legislativa Popular de nuestro ordenamiento nacional.

Junto a éstos, debe de considerarse también un mayor inclusividad en cuanto a los sujetos del mecanismo -mayores de 16 años y/o residentes-, lo mismo que la disposición de soportes de apoyo técnico y material en desarrollo de las propuestas.

En definitiva, la regulación efectiva de este tipo de resortes de participación pasa por dotar a la ciudadanía de la posibilidad de defender sus iniciativas y contrastar sus propuestas con los representantes democráticamente elegidos en las urnas. Así sucede en los modelos de nuestro entorno con un funcionamiento más efectivo de las iniciativas populares. Se trata apenas de un ejercicio democrático tan sano como necesario, más en el actual escenario sociopolítico de patente desencanto, que los partidos políticos tradicionales deberían de practicar contribuyendo a la oxigenación del circuito democrático y a la contención del alarmante alejamiento de ciudadanos e instituciones.

El ejercicio del debate parlamentario con los promotores de iniciativas legislativas en ningún caso dañará la calidad de la democracia. Lo contrario, la mejora de la consideración de la representación política por parte de la ciudadanía parece, además de deseable, más que probable.