

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «La aplicación del Tratado de Lisboa: La democracia participativa y el derecho de iniciativa de los ciudadanos (artículo 11)»
(Dictamen de iniciativa)**

(2010/C 354/10)

Ponente: **Anne-Marie SIGMUND**

El 16 de julio de 2009, de conformidad con el apartado 2 del artículo 29 del Reglamento Interno, el Comité Económico y Social Europeo decidió elaborar un dictamen de iniciativa sobre el tema:

«La aplicación del Tratado de Lisboa: la democracia participativa y el derecho de iniciativa de los ciudadanos (artículo 11)».

El Subcomité encargado de preparar los trabajos en este asunto aprobó su dictamen el 11 de febrero de 2010.

En su 461º Pleno de los días 17 y 18 de marzo de 2010 (sesión del 17 de marzo de 2010), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 163 votos a favor, 1 en contra y 3 abstenciones el presente Dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 Las disposiciones del Tratado de la Unión Europea (en lo sucesivo, Tratado UE) sobre los principios democráticos de la Unión, y en particular el artículo 11, constituyen, a juicio del Comité, un hito histórico en el desarrollo de una Europa de los ciudadanos vivida como algo real, eficaz y útil en la práctica. No obstante, es necesario definir de manera más vinculante sus diferentes procesos democráticos y dotarlos de las necesarias estructuras.

1.2 Con respecto al diálogo civil horizontal (art. 11.1 del Tratado UE) y el diálogo civil vertical (art. 11.2 del Tratado UE), el Comité pide que se dé una definición clara de este instrumento, así como normas sobre sus procedimientos y sus participantes. Pide a la Comisión que –de forma análoga al procedimiento establecido en el art. 11.4 del Tratado UE– entable un proceso de consulta con la publicación de un Libro Verde sobre el diálogo civil y adopte las disposiciones necesarias en función de los resultados.

1.3 El Comité, en su calidad de socio e intermediario del diálogo civil, subraya su disposición –ya reiterada en múltiples ocasiones– a contribuir a su creación y a su desarrollo, y a reforzar su papel como lugar de encuentro. El Comité pide a todas las instituciones de la Unión que utilicen sus redes e infraestructura para poner en práctica este diálogo vertical con la sociedad civil organizada y que efectúen un seguimiento constructivo.

1.4 El artículo 11.3 del Tratado UE sitúa los métodos de consulta de la Comisión –ampliamente desarrollados hasta la fecha– en el contexto del pilar participativo, ahora reforzado, del modelo democrático europeo. También para este instrumento pide el Comité que se establezcan normas procedimentales claras y comprometidas con los principios de transparencia, apertura y representatividad.

1.5 El artículo 11.4 del Tratado UE introduce en el Tratado la «iniciativa ciudadana europea», que consagra por primera vez en la historia un procedimiento de democracia directa a nivel transfronterizo y transnacional. El Comité acoge con gran satisfacción esta nueva posibilidad y quiere aportar su contribución concreta a este acontecimiento histórico. El Comité precisa su posición con respecto a las normas de desarrollo concretas que se aplicarán en 2010. A este respecto señala lo siguiente:

— al poner en práctica sus posibilidades de participación, los ciudadanos no deben encontrar obstáculos innecesarios en el camino, dado que esta iniciativa tiene únicamente carácter de «punto del orden del día»;

— con unas reglas de juego y unas normas claras se facilitará a los organizadores la tarea de promover su iniciativa en los 27 Estados miembros sin toparse con obstáculos nacionales imprevistos.

— llegado el caso, una vez se sobrepase un determinado umbral en el proceso, debe proporcionarse a los organizadores apoyo financiero;

1.6 El Comité señala su disposición a servir de elemento central en una infraestructura transnacional, democrática en Europa y desea desempeñar con eficacia y eficiencia su papel en el marco del artículo 11 del Tratado UE. Se ofrece asimismo a desempeñar un papel como «servicio de asistencia e información» (*helpdesk*) para apoyar las iniciativas ciudadanas, si es necesario mediante la elaboración de un dictamen, a organizar audiencias para las iniciativas que prosperen y a asistir eventualmente a la Comisión en la evaluación a través de sus dictámenes.

2. Antecedentes

2.1 En diciembre de 2001 los Jefes de Estado o de Gobierno reunidos en la cumbre de Laeken en Bélgica acordaron adoptar un nuevo método para la elaboración de los tratados europeos y decidieron convocar una «Convención sobre el futuro de Europa», que por su composición ⁽¹⁾ generó una fuerte dinámica democrática y que finalmente, en junio de 2003, presentó un texto con propuestas innovadoras para garantizar una mayor transparencia y participación.

2.2 Tras el fracaso, como consecuencia del resultado negativo de los referendos celebrados en Francia y los Países Bajos, del «Tratado por el que se establece una Constitución para Europa», elaborado por la Convención el 13 de diciembre de 2007, se firmó en Lisboa un Tratado de la Unión revisado, que entró en vigor el 1 de diciembre de 2009.

3. Introducción

3.1 La entrada en vigor del Tratado de Lisboa racionaliza muchos procedimientos y los dota de mayor transparencia, clarifica las competencias, amplía las prerrogativas del Parlamento Europeo y refuerza la visibilidad de la Unión Europea, tanto en el interior como en el exterior.

3.2 Junto a las formas de democracia parlamentaria (indirecta) ⁽²⁾, gracias a la consagración de la democracia participativa (directa) en el Tratado UE se ha ampliado y reforzado —que no sustituido— el modelo democrático europeo.

3.3 Las disposiciones concretas que rigen la democracia participativa se refieren a:

- el diálogo civil horizontal,
- el diálogo civil vertical,
- los procedimientos de consulta de la Comisión ya en vigor, y
- la nueva iniciativa ciudadana europea.

3.4 Conforme a la naturaleza del Tratado de la Unión, las disposiciones del artículo 11 del Tratado UE son únicamente cláusulas generales que es preciso definir, organizar y transponer

⁽¹⁾ La Convención estaba integrada, además de por su presidente Valéry Giscard d'Estaing y sus vicepresidentes Giuliano Amato y Jean Luc Dehaene, por los siguientes miembros:

- quince representantes de los Jefes de Estado o de Gobierno de los Estados miembros,
 - trece representantes de los Jefes de Estado o de Gobierno de los países candidatos,
 - treinta representantes de los parlamentos nacionales de los Estados miembros,
 - veintiséis representantes de los parlamentos nacionales de los países candidatos,
 - dieciséis representantes de los diputados al Parlamento Europeo,
 - dos representantes de la Comisión Europea,
- Participaron también trece observadores del CESE, del CDR, de los interlocutores sociales y del Defensor de Pueblo Europeo. Los observadores del CESE fueron Göke Frerichs, Roger Briesch y Anne-Marie Sigmund.

⁽²⁾ El artículo 10 del Tratado UE establece que «el funcionamiento de la Unión se basa en la democracia representativa».

mediante normas jurídicas apropiadas y a las que las partes interesadas deben dar vida.

3.5 En lo que respecta a la Iniciativa Ciudadana Europea, la Comisión ya ha adoptado una iniciativa significativa y ha publicado un Libro Verde ⁽³⁾. Tras el procedimiento de consulta presentará un proyecto de reglamento sobre la transposición del artículo 11.4 del Tratado UE. Con ello ha enviado una clara señal de que da importancia al diálogo en la preparación de la aplicación del nuevo instrumento y de que tiene en cuenta a los diferentes interlocutores de la sociedad civil organizada y a los ciudadanos interesados de toda la Unión, que posteriormente serán los organizadores de estas iniciativas.

4. Tratado de Lisboa – artículo 11 del Tratado UE

4.1 Diálogo civil horizontal

Artículo 11.1 TUE: «Las instituciones darán a los ciudadanos y a las asociaciones representativas, por los cauces apropiados, la posibilidad de expresar e intercambiar públicamente sus opiniones en todos los ámbitos de actuación de la Unión.»

4.1.1 Esta disposición confiere al «diálogo civil» horizontal su fundamento jurídico, pero sin definirlo con más precisión. En diversos dictámenes el Comité ya se ha pronunciado sobre el diálogo civil ⁽⁴⁾ ⁽⁵⁾ ⁽⁶⁾, que considera un elemento esencial de la participación en el marco del modelo democrático europeo. También ha subrayado ya reiteradamente su disposición a servir de plataforma y multiplicador de este diálogo y contribuir a la creación del espacio público europeo. En este contexto ha destacado en reiteradas ocasiones que, en su calidad de socio e intermediario del diálogo civil, querría contribuir y contribuirá de manera eficaz a su desarrollo. En este contexto está dispuesto a reforzar su papel como lugar de encuentro y a aportar un apoyo práctico, entre otras cosas poniendo a disposición su infraestructura. El Comité atribuye una gran importancia a contribuir a que el diálogo civil encuentre el eco necesario ante la opinión pública (europea) y se transforme en un verdadero debate interactivo.

4.1.2 El Comité señala una vez que debe darse una definición más clara de este instrumento de la democracia participativa y deben detallarse las modalidades concretas de su funcionamiento. Por ejemplo, es preciso clarificar qué criterios de representatividad deben cumplir las asociaciones a que se refiere este apartado para poder participar en el diálogo. Con respecto a la cuestión de la representatividad de los interlocutores de la sociedad civil organizada, el Comité se ha pronunciado ya ⁽⁷⁾ sobre la importancia de distinguir entre la representatividad cuantitativa (representación legítima de la mayoría de los implicados) y cualitativa (acreditación de la experiencia requerida). El Comité considera que las asociaciones participantes en el diálogo han de ser representativas según criterios tanto cuantitativos como cualitativos.

⁽³⁾ COM(2009) 622 final de 11.11.2009.

⁽⁴⁾ Dictamen sobre el tema «La sociedad civil organizada y la gobernanza europea — Contribución del Comité a la elaboración del Libro Blanco», de 25.04.01 – DO C 193 de 10.7.2001.

⁽⁵⁾ Dictamen sobre el tema «La representatividad de las organizaciones europeas de la sociedad civil en el contexto del diálogo civil», de 14.2.2006 – DO C 88 de 11.4.2006.

⁽⁶⁾ Dictamen exploratorio sobre el tema «Por un nuevo Programa europeo de acción social», de 9.7.2008 – DO C 27 de 3.2.9 (puntos 7.6 y 7.7).

⁽⁷⁾ Cf. nota 5

4.1.3 Asimismo será necesario que el legislador precise con más claridad qué medidas concretas considera necesarias para responder a la obligación de adoptar los «cauces apropiados» (art. 11.1 del Tratado UE).

4.1.4 En este contexto, el Comité considera importante subrayar la diferencia entre el diálogo civil europeo y el diálogo social europeo y alerta de la confusión entre los dos conceptos. El diálogo social europeo constituye también sin duda alguna un componente esencial de una participación cualificada, pero obedece a normas específicas en materia de contenido, participación, procedimientos e impacto. Su consagración jurídica en el Tratado es reflejo de su importancia.

4.2 *Diálogo civil vertical*

Artículo 11.2 TUE: «Las instituciones mantendrán un diálogo abierto, transparente y regular con las asociaciones representativas y la sociedad civil.»

4.2.1 Esta disposición se refiere al diálogo civil vertical y obliga a las instituciones de la Unión a mantenerlo regularmente. El Comité ya se ha pronunciado sobre esta forma de diálogo civil⁽⁸⁾ y pide también de nuevo a la Comisión que establezca sus modalidades, en cuanto a su contenido y a su procedimiento jurídico, con más detalle.

4.2.2 Hace ya algún tiempo, anticipándose a esta disposición del Tratado, el Parlamento Europeo creó «Ágora», un instrumento de diálogo civil vertical.

4.2.3 Dado que el artículo 11.2 del Tratado UE obliga a todas las instituciones a mantener un diálogo con la sociedad civil, el Comité pide a todas las demás instituciones, y en especial al Consejo, que indiquen lo antes posible cómo se plantean poner en práctica este artículo del Tratado.

4.2.4 El Comité pide a todas las instituciones de la Unión que utilicen sus redes e infraestructura para poner en práctica este diálogo vertical con la sociedad civil organizada y que efectúen un seguimiento constructivo.

4.3 *Consultas de la Comisión Europea*

Artículo 11.3 TUE: «Con objeto de garantizar la coherencia y la transparencia de las acciones de la Unión, la Comisión Europea mantendrá amplias consultas con las partes interesadas.»

4.3.1 Esta disposición sitúa los métodos de consulta de la Comisión – ampliamente desarrollados hasta la fecha– en el contexto del pilar participativo, ahora reforzado, del modelo

democrático europeo. El Comité recuerda⁽⁹⁾ ⁽¹⁰⁾ que estos métodos de consulta representan un elemento esencial del principio de «gobernanza europea» instaurado en 2001 por la Comisión⁽¹¹⁾, que, como iniciativa «de arriba abajo», solo permite indirectamente la acción de la sociedad civil. No obstante, desea señalar una vez más que conviene distinguir entre «consulta», que es una iniciativa de las autoridades, y «participación», que constituye un derecho del ciudadano. La dimensión de la participación activa de la sociedad civil organizada en un proceso «de abajo arriba» no se ve afectada por estas medidas.

4.3.2 El Comité está dispuesto, en el marco de su mandato, a apoyar a la Comisión Europea cuando realice consultas que sobrepasen el marco habitual de las encuestas en línea, por ejemplo, organizando audiencias conjuntas sobre cuestiones específicas o manteniendo consultas abiertas en el marco de los foros de partes interesadas, conforme al método del «espacio abierto».

4.3.3 Ahora bien, la consulta sola no constituye un verdadero diálogo con la sociedad civil organizada. Por esta razón, el Comité pide a la Comisión que revise y estructure el método actual de consulta: por una parte, es importante que el plazo previsto para las consultas sea el adecuado para que la sociedad civil organizada y los ciudadanos tengan verdaderamente tiempo de elaborar sus respuestas y que la consulta no sea puramente *pro forma*. Por otra parte, es necesario que el proceso de evaluación de los resultados sea más transparente. A fin de instaurar un verdadero diálogo, la Comisión debería responder a las contribuciones y exponer su punto de vista, explicando por qué se han elegido unas propuestas o se han rechazado otras. La Comisión debería debatir activamente con la sociedad civil organizada estas y otras mejoras.

4.4 *La iniciativa ciudadana europea*

Artículo 11.4 TUE: «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.»

4.4.1 El Comité coincide con la opinión de que la nueva iniciativa ciudadana europea reviste una importancia para la integración europea que sobrepasa ampliamente su dimensión jurídica y debe considerarse como un primer elemento de democracia directa a escala trasnacional, que no obstante, conforme a la formulación de la disposición, está limitada a los ciudadanos de la Unión. El Comité acogería favorablemente que, si se revisa el Tratado, se extendiera también a los nacionales de terceros países que residen permanentemente en el territorio de la Unión.

⁽⁸⁾ Dictamen «La Comisión y las organizaciones no gubernamentales: el refuerzo de la colaboración» de 13.7.2000 – DO C 268 de 19.9.2000, y dictamen titulado «El papel y la contribución de la sociedad civil organizada en la construcción europea» de 24.9.1999 – DO C 329 de 17.11.1999.

⁽⁹⁾ Dictamen sobre el tema «La sociedad civil organizada y la gobernanza europea - Contribución del Comité a la elaboración del Libro Blanco», de 25.4.2001 – DO C 193 de 10.7.2001.

⁽¹⁰⁾ Dictamen sobre el tema «La gobernanza europea — Un Libro Blanco», de 20.4.2002 – DO C 125 de 27.5.2002.

⁽¹¹⁾ COM(2001) 428 de 25.7.2001.

4.4.2 Cabe destacar que el nuevo derecho de iniciativa ciudadana europea no es asimilable a una «iniciativa popular», tal como existe en muchos Estados miembros, que requiere un referéndum vinculante, sino que se trata de una iniciativa con carácter de solicitud inscrita como «punto del orden del día» en el que se pide a la Comisión que actúe a nivel legislativo. Es un instrumento para las minorías, que únicamente establece la posibilidad de modelar el orden del día político. El derecho de iniciativa legislativo sigue correspondiendo a la Comisión y el eventual proceso ulterior de legislación transcurrirá en el marco del procedimiento previsto.

4.4.3 Evidentemente, este instrumento precisa de ciertas reglas y normas. Pero como los instrumentos de la democracia directa a nivel europeo aún están por crear, la iniciativa ciudadana europea debería dotarse de un marco, a fin de ir desarrollándola gradualmente. El reglamento de aplicación del artículo 11.4 del Tratado UE debería establecer lo antes posible unas condiciones de admisibilidad mínimas y, en los ámbitos en los que falta experiencia a escala de la Unión, debería dejarse un margen de apreciación e interpretación, dado que con la iniciativa ciudadana europea solo puede conseguirse que la Comisión incluya en su plan de acción un tema determinado.

4.4.4 No obstante, el Comité no está de acuerdo en ningún caso con la posición del Parlamento Europeo ⁽¹²⁾ según la cual «el control del proceso de una iniciativa ciudadana es una tarea política del Parlamento», y se opone a que el legislador controle un proceso en la fase prelegislativa. Tal «control» vulneraría el principio del reparto de poderes. Por esta razón el Comité pide que se cree una «instancia consultiva» independiente o un «servicio de asistencia e información» (*helpdesk*) destinado a ayudar a los organizadores en la preparación o el lanzamiento de una iniciativa ciudadana europea, con el fin de evitar –de manera general, aunque no puedan excluirse del todo–, conflictos muy obvios con las disposiciones en materia de admisibilidad y de aplicación.

4.4.5 El Parlamento llama muy acertadamente la atención en este mismo informe sobre la necesidad de distinguir entre las peticiones, que deben dirigirse al Parlamento, y las iniciativas ciudadanas, que deben dirigirse como solicitud a la Comisión. En este sentido, los procedimientos y requisitos de ambos instrumentos de participación ciudadana desde la base deben plantearse de manera muy diferente.

4.4.6 La iniciativa ciudadana europea como instrumento de democracia directa también es un medio eficaz de poner en marcha procesos de deliberación transnacionales. Los ciudadanos, que hoy en día están bastante distanciados de la «Europa política», podrán ahora aportar iniciativas y objetivos concretos. Cuanto más se les invite y se les anime a participar en la iniciativa sin que haya obstáculos administrativos innecesarios y prohibitivos, más dejarán de verse a sí mismos como espectadores de decisiones incomprensibles y pasarán de ser «objeto» a ser «sujetos» de la comunidad europea. Un proceso así, puesto en marcha paso a paso, que exige afrontar los grandes problemas europeos, forzosamente favorecerá la formación de una conciencia europea, de un espacio público europeo.

4.4.7 En cuanto al fondo, cabe subrayar que una iniciativa ciudadana europea evidentemente no puede contravenir el Tratado o la Carta Europea de los Derechos Fundamentales. Pero, al igual que en el proceso indirecto/parlamentario, en el proceso directo/ciudadano de formación de opinión puede ocurrir también que haya grupos extremistas que se sirvan de los canales disponibles a tal fin y (ab)usen de ellos para sus propios intereses. Esto constituye un problema serio y fundamental de toda democracia, pero es también su principal ventaja frente a los sistemas no democráticos. Una democracia representativa moderna, basada en pilares tanto indirectos como directos, debe estar en condiciones de poder discutir de manera abierta y transparente acerca de posiciones incómodas e incluso extremistas.

4.5 *Libro Verde de la Comisión Europea sobre una Iniciativa Ciudadana Europea*

4.5.1 Aunque el Comité no ha sido destinatario directo del procedimiento de consulta ya cerrado, desearía –en anticipación del ulterior debate de las propuestas de reglamento en el Parlamento y el Consejo– aportar su contribución cualificada al proceso de formación de opinión y, en lo que sigue, emite su opinión sobre las cuestiones que plantea el Libro Verde.

4.6 *Número mínimo de Estados miembros de los que deben proceder los ciudadanos:*

4.6.1 El Comité coincide con la Comisión en que el umbral debe determinarse sobre la base de criterios objetivos. No está de acuerdo con la Comisión en que para garantizar que la iniciativa sea representativa de un interés común de la Unión sea necesario un tercio de los Estados miembros, es decir, nueve Estados miembros, pero tampoco aprueba la posición de algunas organizaciones que consideran que el número significativo se alcanza con sólo cuatro Estados miembros.

4.6.2 El Comité se adhiere a la opinión del Parlamento Europeo, que considera como umbral apropiado una cuarta parte de los Estados miembros, es decir, siete Estados miembros en la actualidad. Este valor adopta como referencia el artículo 76 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, que establece que los actos jurídicos que garanticen la cooperación administrativa en los ámbitos de la cooperación judicial y policial o en materia penal pueden adoptarse por iniciativa de la cuarta parte de los Estados miembros. El Comité considera que esta es la referencia adecuada para que las iniciativas ciudadanas alcancen una verdadera dimensión europea.

4.7 *Número mínimo de firmas por Estado miembro*

4.7.1 Dado que el Tratado de Lisboa solo menciona «un número significativo de Estados miembros», cabría también la posibilidad de no fijar un número mínimo de participantes por Estado miembro. Pero teniendo en cuenta la exigencia de la doble mayoría mencionada en diversas ocasiones en el Tratado, el Comité comparte el punto de vista de la Comisión de que renunciar a un número mínimo de participantes por Estado miembro sería contrario al espíritu del Tratado.

⁽¹²⁾ Resolución del Parlamento Europeo de 7.5.2009; ponente: Sylvia-Yvonne KAUFMANN (T6-0389/2009).

4.7.2 En lugar de fijar un porcentaje invariable del 0,2 % por Estado miembro, el Comité sugiere un sistema flexible que permita una compensación adecuada entre los Estados miembros. Por ejemplo, podría exigirse un umbral mínimo fijo del 0,08 % ⁽¹³⁾ para poder admitir las firmas procedentes de un Estado miembro. Una iniciativa ciudadana requiere naturalmente un millón de firmas en total. La combinación de estos dos criterios aseguraría una compensación automática y al mismo tiempo satisfaría las exigencias de representatividad del Tratado y tendría en cuenta la existencia de un verdadero interés europeo.

4.7.3 El Comité considera que un sistema flexible de este tipo, que facilitaría su aplicación, se justifica también por el hecho de que la iniciativa ciudadana europea no da lugar a una decisión vinculante, sino que constituye única y simplemente una «solicitud» dirigida a la Comisión.

4.8 Admisibilidad para firmar una iniciativa ciudadana

4.8.1 El Comité coincide con la Comisión en que para evitar cargas administrativas innecesarias, la condición general requerida para apoyar una iniciativa ciudadana debe ser que el ciudadano esté autorizado a votar en las elecciones europeas en su Estado miembro de residencia. Pese a la simpatía que pueda despertar la participación de los jóvenes (por ejemplo, rebajando la edad mínima a los dieciséis años), no ajustarse a las condiciones que rigen el derecho de voto en las elecciones europeas dificultaría en exceso el control de las firmas y obligaría a casi todos los Estados miembros a establecer dobles registros electorales.

4.9 Forma y redacción de la iniciativa ciudadana

4.9.1 En este punto, el Comité también considera inoportuno imponer requisitos formales muy estrictos; deberían aplicarse los requisitos formales que se requieren para las solicitudes presentadas a las administraciones y deberían establecerse ciertos requisitos mínimos (véase el punto 4.13). El contenido de la iniciativa y de la decisión solicitada debería presentarse de manera concisa y sin ambigüedades. Debe estar siempre claro para cada persona qué es lo que apoya cuando firma una iniciativa ciudadana europea.

4.10 Requisitos aplicables a la recogida, la verificación y la autenticación de las firmas

4.10.1 No hay razón para no establecer a nivel comunitario normas de procedimiento comunes para la recogida, verificación y autenticación de las firmas que se aparten del Derecho nacional competente, dado que la iniciativa ciudadana europea representa un (nuevo) instrumento transnacional de participación.

4.10.2 Deberían autorizarse todas las formas de recogida de firmas que permitan una verificación de la identidad; la recogida de firmas debería poder efectuarse tanto a través de un portal en línea como directamente en público. El Comité considera una carga excesiva exigir que las autoridades nacionales o un notario confirmen la autenticidad de las firmas. En cualquier caso, además del control de la identidad, hay que garantizar también que

las personas que apoyan la iniciativa hayan firmado independiente y libremente. Para ello deberán establecerse disposiciones específicas, en particular en lo que respecta a la recogida electrónica de firmas.

4.10.3 Como datos a efectos de seguridad y autenticación parece suficiente la indicación del nombre y apellidos, dirección, fecha de nacimiento, así como un correo electrónico de verificación en caso de recogida de firmas en línea. El objetivo debe ser que toda iniciativa que cumpla las normas mínimas para la recogida de firmas establecidas por el reglamento no encuentre obstáculos adicionales en ningún país de la Unión. En el caso de los europeos que viven en el extranjero, la firma debería atribuirse al lugar de residencia del participante.

4.10.4 La verificación de las firmas recogidas deberían realizarla los Estados miembros, por ejemplo según el método de control por muestreo practicado en algunos Estados miembros de la Unión.

4.11 Plazo para la recogida de firmas

4.11.1 Las experiencias de las iniciativas ciudadanas llevadas a cabo antes de la adopción del Tratado de Lisboa han demostrado que lanzar una iniciativa puede llevar mucho tiempo; por esa razón, el Comité estima que el plazo de un año propuesto por la Comisión es demasiado corto y aboga por un plazo de dieciocho meses. En referencia a la observación formulada anteriormente de que la iniciativa pone en marcha un proceso que va más allá de su objetivo concreto y da lugar a un auténtico espacio público europeo, a juicio del Comité sería de lamentar que por fijar un plazo relativamente corto de un año se pusiera en peligro el resultado positivo de tal proceso, con todos los efectos jurídicos y sociales que conlleva.

4.12 Registro de las iniciativas propuestas

4.12.1 El Comité coincide con la Comisión en que compete a los organizadores de la iniciativa examinar previamente ellos mismos su legalidad y admisibilidad. El registro debería poder efectuarse en un sitio web facilitado por la Comisión que incluya también información sobre el contenido de la iniciativa, a fin de que todos los ciudadanos puedan estar informados de las iniciativas en curso.

4.12.2 A este respecto, el Comité pide que en el futuro sitio web dedicado a la iniciativa ciudadana europea la Comisión cree también un instrumento en línea para la recogida de firmas. Este sitio Web podría servir, entre otras cosas, como foro de debate sobre las diferentes iniciativas existentes y podría contribuir así a la creación de un espacio público europeo.

4.12.3 No obstante, el Comité considera que los organizadores de una iniciativa ciudadana también deberían disponer de un punto de contacto donde puedan recibir asesoramiento, no solo sobre cuestiones de forma sino también de fondo. El Comité está dispuesto a servir de *helpdesk* («servicio de asistencia e información»).

⁽¹³⁾ Este porcentaje se basa en el requisito mínimo del 0,08 % para una iniciativa ciudadana en Italia.

4.12.4 Podría tomarse en consideración también crear un sistema de tarjetas amarillas y rojas, con el cual se indicaría a los organizadores de una iniciativa europea, en una fase relativamente temprana, que su iniciativa podría no ser admisible, por ejemplo por criterios de forma, como la no competencia de la Comisión en esa materia, o por vulneración clara de los derechos fundamentales.

4.13 *Requisitos aplicables a los organizadores: transparencia y financiación*

4.13.1 En opinión del Comité, los organizadores de una iniciativa deberían proporcionar las informaciones siguientes:

- comité que origina la iniciativa y sus representantes exteriores;
- todas las personas que apoyen la iniciativa;
- plan de financiación;
- cuadro general de los recursos humanos y las estructuras disponibles.

4.13.2 El Comité considera inaceptable la afirmación de la Comisión de que no se ha previsto ofrecer ninguna financiación pública específica a las iniciativas de los ciudadanos, y en particular la afirmación de que esta es la única manera de garantizar la independencia de las iniciativas. La Comisión Europea apoya financieramente estructuras y actividades de numerosas organizaciones no gubernamentales eficaces y ello no da pie a suponer que estos interlocutores de la sociedad civil sean dependientes de la Comisión por estar cofinanciados por ella. Además, la consecuencia lógica de este planteamiento de la Comisión es que solo las grandes organizaciones que disfrutan de patrocinadores financieros potentes tendrían la posibilidad de tomar en consideración una iniciativa ciudadana europea.

4.13.3 Así pues, el Comité plantea a debate la posibilidad de que la UE proporcione una ayuda financiera una vez se supere una etapa inicial, por ejemplo 50 000 firmas procedentes de tres Estados miembros, y ello con el fin de excluir las campañas sin perspectivas de éxito o sin la suficiente seriedad. En este contexto podría desempeñar también un papel importante el sistema sugerido de tarjetas amarillas y rojas.

4.14 *Examen por parte de la Comisión de las iniciativas ciudadanas que hayan prosperado*

4.14.1 El Comité considera el plazo de seis meses propuesto por la Comisión como límite máximo absoluto y apoya el planteamiento en dos fases propuesto por el Parlamento Europeo en su resolución (dos meses para el examen de los criterios formales y tres meses para la decisión sobre el fondo⁽¹⁴⁾). La Comisión debería establecer este proceso de decisión interno de la manera más transparente posible.

4.14.2 En caso de que la presentación de la iniciativa ciudadana haya prosperado debe establecerse definitivamente su admisibilidad.

4.14.3 Durante la fase de evaluación política por parte de la Comisión, el Comité podría organizar audiencias –eventualmente con la inclusión del Parlamento y de la Presidencia del Consejo–, para que los organizadores presenten su iniciativa a la Comisión. En caso necesario, el CESE podría complementar este proceso elaborando un dictamen exploratorio o de iniciativa en la materia.

4.14.4 La aceptación, la aceptación parcial o el rechazo de una iniciativa por parte de la Comisión debe justificarse de modo completo y detallado a los organizadores. En caso de rechazo, la Comisión debe publicar una decisión formal que pueda ser recurrible ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

4.15 *Iniciativas sobre la misma cuestión*

4.15.1 En opinión del Comité, es responsabilidad de los organizadores lanzar una iniciativa similar. Cabe recordar una vez más que el nuevo derecho de iniciativa ciudadana europea tiene el carácter de una solicitud inscrita como «punto del orden del día». En consecuencia, el Comité no ve ninguna razón por la que se deban prever prohibiciones o medidas disuasorias en este contexto.

4.16 *Observaciones complementarias*

4.16.1 El Comité opina que la Comisión debería encargarse de la traducción del texto a todos los idiomas oficiales para los organizadores de una iniciativa ciudadana que haya conseguido 50 000 firmas procedentes de tres Estados miembros.

5. Conclusiones

5.1 Las disposiciones sobre los principios democráticos de la Unión, en particular el artículo 11 del Tratado de la Unión Europea, constituyen, a juicio del Comité, un hito histórico en el desarrollo de una Europa de los ciudadanos vivida como algo real, eficaz y útil en la práctica. No obstante, es necesario definir de manera más vinculante sus diferentes procesos democráticos y dotarlos de las necesarias estructuras.

5.2 El Comité pide a la Comisión que, junto al Libro Verde sobre la iniciativa ciudadana europea, presente también un Libro Verde sobre el diálogo civil, sobre la organización concreta del artículo 11.1 y 11.2, a fin de reflexionar sobre las prácticas existentes, definir y evaluar los procedimientos y principios básicos y, conjuntamente con las organizaciones de la sociedad civil, aportar mejoras y en particular crear estructuras claras. En este contexto, el Comité reitera una vez más su disposición a participar en el marco de sus competencias.

5.3 Asimismo pide a las demás órganos que clarifiquen cómo piensan llevar a la práctica las nuevas disposiciones del Tratado.

5.4 El artículo 11.4 del Tratado UE, incluso en comparación con el ámbito mundial, supone la entrada en un nuevo territorio democrático. Por primera vez en la historia de la democracia, se confiere a los ciudadanos de varios Estados distintos un derecho transnacional de participación.

⁽¹⁴⁾ Esta cuestión deberá decidirse por analogía con el procedimiento de iniciativas del Parlamento Europeo según el artículo 225 TFUE; véase la Resolución del Parlamento Europeo de 9 de febrero de 2010 sobre un acuerdo marco revisado entre el Parlamento Europeo y la Comisión para la próxima legislatura, de 9 de febrero de 2010 (P7_TA(2010)0009

5.5 Este nuevo derecho ciudadano alberga un enorme potencial. Tiene por objeto reforzar la democracia representativa en Europa: contribuye directamente al aspecto participativo del modelo democrático de la UE, pero puede contribuir además indirectamente a la integración de la UE, a su consolidación, a la creación de un espacio público europeo y a una mayor identificación de los ciudadanos con la UE. Precisamente por la gran dimensión y diversidad de Europa hay que prestar atención a que todos los ciudadanos, incluso los que no disponen de muchos medios o no pertenecen a grandes organizaciones, puedan disfrutar de todos los medios democráticos. El ejercicio de los derechos democráticos no puede estar vinculado a la disponibilidad de grandes recursos financieros.

5.6 El Comité, cuyo papel de órgano consultivo con la misión de apoyar al Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión se ve consolidado por el Tratado de Lisboa, seguirá realizando sus tareas esenciales y emitiendo sus dictámenes en el marco de las obligaciones que le atribuye el Tratado. Al ejercer su función de «órgano puente» puede desempeñar —mucho más que antes— un papel central dentro de una infraestructura democrática global a nivel europeo.

5.7 Con el fin de apoyar de la mejor manera posible a través de sus actividades a las instituciones de la Unión y de optimizar

su funcionamiento, en el marco de la iniciativa ciudadana europea propone asimismo:

- elaborar durante el plazo de evaluación un dictamen sobre una iniciativa ciudadana que haya sido formalmente aceptada por la Comisión;
- elaborar eventualmente un dictamen para apoyar una iniciativa ciudadana en curso;
- organizar audiencias sobre iniciativas que hayan prosperado (con los organizadores, la Comisión, el Parlamento y el Consejo);
- poner en marcha un «servicio de asistencia e información» (concebido como un punto de contacto puesto a disposición de los ciudadanos para responder a las cuestiones de procedimiento y de otro tipo).
- proporcionar información complementaria (publicación de una guía sobre la democracia participativa, organización de conferencias sobre su aplicación práctica, etc.).

Bruselas, 17 de marzo de 2010.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Mario SEPI
