

La democràcia directa a la Unió Europea

La iniciativa ciutadana europea,
una nova eina d'acció política per a la ciutadania catalana

Max Vives-Fierro i Planas

Advocat, Director de la Fundació Catalunya Europa

26 de febrer de 2015



1. INTRODUCCIÓ	3
2. LA INICIATIVA LEGISLATIVA POPULAR	7
2.1. MARC GENERAL	7
A.- <i>EL TRACTAT DE LISBOA</i>	7
B.- <i>ANTECEDENTS HISTÒRICS</i>	9
C.- <i>INICI DE LA TRAMITACIÓ: LA PROPOSTA DEL PARLAMENT EUROPEU</i>	15
D.- <i>EL LLIBRE VERD DE LA COMISSIÓ EUROPEA I EL DRET COMPARAT EUROPEU - LA SITUACIÓ A CATALUNYA I A ESPANYA</i>	16
E.- <i>PROPOSTA DE LA COMISSIÓ</i>	28
2.2. CONDICIONS PER A LA TRAMITACIÓ DE LA INICIATIVA POPULAR	30
A.- <i>NÚMERO MÍNIM D'ESTATS NECESSARIS</i>	30
B.- <i>NÚMERO MÍNIM DE SIGNATURES</i>	33
C.- <i>EDAT MÍNIMA DELS PARTICIPANTS</i>	35
2.3. PROCEDIMENT PER A LA PRESENTACIÓ DE LA INICIATIVA POPULAR	36
A.- <i>REGISTRE DE LA INICIATIVA I DECISIÓ DE LA COMISSIÓ SOBRE EL REGISTRE</i>	37
B.- <i>RECOLLIDA DE SUPORT INDIVIDUAL I CONFIRMACIÓ OFICIAL PELS ESTATS MEMBRES</i>	45
C.- <i>PRESENTACIÓ DE LA INICIATIVA A LA COMISSIÓ I DECISIÓ FORMAL DE LA COMISSIÓ SOBRE LA PRESENTACIÓ DE LA INICIATIVA</i>	57
D.- <i>VALORACIÓ OBJECTIVA I SUBSTANCIAL DE LA INICIATIVA I PROPOSTA LEGISLATIVA DE LA COMISSIÓ</i>	61
3. CONCLUSIONS	67
4. BIBLIOGRAFIA	92
4.1. REFERÈNCIES BIBLIOGRÀFIQUES	92
4.2. DOCUMENTS OFICIALS	94

1. INTRODUCCIÓ

La democràcia i el repte d'adaptar-se en els diferents moments de la història. Aquesta és la qüestió. Les primeres formes de democràcia van aparèixer per primera vegada en moltes de les antigues civilitzacions que van organitzar les seves institucions sobre la base dels sistemes comunitaris i igualitaris tribals. Després van evolucionar i han sorgit derivacions de la idea original. Des de la democràcia participativa, la directa, la deliberativa i, de negociació. Totes elles sorgides amb l'esperit de millorar les formes de govern.

Avui, al món, conseqüència en part per la crisi patida des de 2008, les societats, a diferents països, han demanat un canvi de sistema per a abordar reformes estructurals en profunditat. El sistema de democràcia imperant, el representatiu, no ha pres nota del missatge de la ciutadania, a Catalunya, Espanya i Europa, i les reformes que es demanen des de 2008, en endavant, no s'han produït. Per això, en part, han sorgit veus, que demanen augmentar el pes de la democràcia participativa, i directa en el sistema polític. Alguns països com Suïssa o Estats Units ja tenen un sistema madur, que incorpora els referèndums i les iniciatives legislatives populars.

En el nostre entorn més proper, el paper dels referèndums i les iniciatives ha estat més aviat escàs i poc enriquidor. Mentre a Suïssa, aquesta crida a la ciutadania a participar es produeix d'una manera regular i acceptada pel sistema, a Catalunya i Espanya, aquesta regularitat no existeix. A Espanya, des de 1983 fins avui, de les vuitantena d'iniciatives que arribaren al Congrés, només dues van esdevenir llei, una cinquantena ni admeses a tràmit. A Catalunya, des d'abril de 1995, fins avui només quatre de les dinou, han esdevingut llei i d'aquestes quatre, dues han vist modificades les seves intencions polítiques. Altres dues, estan avui admeses a tràmits però no presentades al ple, com són les mesures urgents per l'habitatge i la llei electoral.

L'estudi que conclou en el document que a continuació es desenvolupa, vol analitzar, el procés d'aprovació del Reglament Europeu, que regula el dret a la iniciativa legislativa ciutadana, previst

en el vigent i recent aprovat Tractat de Lisboa de l'any 2007. És la darrera regulació aprovada que permet als ciutadans catalans, intervenir en un nou procés legislatiu, aquest cop el europeu. Els ciutadans catalans poden emprendre una iniciativa popular a Catalunya i Espanya, però a partir de l'entrada en vigor del Reglament europeu sobre la iniciativa ciutadana, ja poden organitzar i participar en l'elaboració d'una llei d'àmbit europeu. I és important saber com, aquest Reglament es va gestar i desenvolupar per a conèixer els diferents criteris i grau de democratització dels diferents òrgans que hi van participar. Des del Parlament Europeu, el Consell, la Comissió, al Comitè de Regions i al Comitè Econòmic i Social. Tot i que, pels ciutadans que viuen a Catalunya, és possible actuar front al Parlament de Catalunya per iniciar un procés legislatiu, o bé al Congrés de diputats i al Senat espanyols, l'estudi pretén fixar-se més en el marc europeu atès que aquest ha estat el darrer espai normatiu en estar reformat i perquè és important emfatitzar la Unió Europea com un marc de sobirania dins el que la codecisió del Parlament Europeu i del Consell influiran amb les seves propostes legislatives en la vida dels ciutadans catalans i catalanes en el futur. La Unió Europea i el seu procés d'integració serà l'espai en el que es debatran aspectes que afectaran decisivament en la vida dels ciutadans de la Unió. I aquest fet, inclou als catalans i catalanes. A banda, vistos els resultats que en l'àmbit espanyol i català s'han aconseguit en els darrers anys, la iniciativa ciutadana europea, i les propostes que es presentin en els propers anys seran probablement més atractius i interessants. A la Unió Europea, en teoria, s'haurien de valorar més les iniciatives presentades pels ciutadans i l'espai on es pot considerar que els principis de radicalitat democràtica han de trobar resposta.

La Unió Europea i el seu procés d'integració ha suposat una de les grans novetats en el nou ordre jurídic de dret públic internacional. En aquest nou ordre, que van crear els estats membres, les institucions europees han consolidat durant més de cinquanta anys un espai de prosperitat i seguretat complementari a l'existent en els estats membres. Tot i això els Estats han vist limitats

els seus drets sobirans, per pròpia voluntat, i els subjectes, han esdevingut un dels elements clau. La Unió ha passat de ser no només dels Estats sinó també dels ciutadans.¹

Tot i que aquesta declaració del Tribunal de Justícia de les Comunitats Europees es produeix a l'any 1963, no és fins a l'aprovació del Tractat de Maastricht, que va ser signat en aquesta ciutat holandesa en data 7 de febrer de 1992, que el concepte ciutadania adquireix un rang normatiu essencial en el dret comunitari. La ciutadania europea a l'article 20 del Tractat de Funcionament de la Unió Europea, és definida, i explícitament així ho diu: "Es crea una ciutadania de la Unió. Serà ciutadà de la Unió tota persona que ostenti la nacionalitat d'un estat membre. La ciutadania de la Unió s'afegeix a la ciutadania nacional sense substituir-la".

Un dels objectius d'aquest procés d'integració ha estat donar als ciutadans de la Unió, segons l'article 3 del Tractat de la Unió Europea, un espai de llibertat, seguretat i justícia sense fronteres interiors, on estigui garantida la lliure circulació de persones. Seguidament, el mateix article es refereix a l'establiment d'un mercat interior per a convertir als països membres de la Unió en aquesta nova entitat, la Unió Europea, com un dels principals eixos econòmics mundials, no solament per a un gaudir propi, sinó per instint de supervivència. Per tal d'aconseguir amb la Unió un grau de competitivitat suficient, per no perdre pes en el desenvolupament productiu mundial. Aquest pol econòmic del procés d'integració s'ha vist acompanyat, al mateix temps, d'un desenvolupament democràtic constant. En aquest sentit, les reformes constants dels Tractats de la Unió i l'evolució de les institucions cap a un sistema democràtic més perfecte ha estat constant.

Aquest és un dels elements que diferencia la Unió d'altres organismes internacionals on els estats hi participen. La participació dels estats en altres organismes internacionals no suposen una cessió de sobirania com succeeix a la Unió Europea i tampoc suposa un grau d'implicació dels estats en matèries pròpiament estatals. El reconeixement de drets fonamentals, drets socials, principis

¹ La sentència Van Gend & Loos de l'any 1963, diu que la comunitat constitueix un nou ordre jurídic de dret internacional a favor del que els estats membres han limitat, si bé en àmbits determinats, els seus drets sobirans i on els seus subjectes no son només els estats membres sinó també els seus súbdits.

democràtics avançats i la creació de la ciutadania europea són trets diferenciadors en comparació amb altres entitats internacionals.

Des d'antuvi fins avui, moment en el que tenim un títol del Tractat que ens regeix dedicat als principis democràtics a la Unió Europea, s'han produït nombrosos fets provocats per les institucions europees i per altres agents socials que han anat modulant el marc jurídic actual.

No podem deixar d'esmentar la imbricació directa de les institucions amb la legitimitat dels ciutadans en aquest procés. La democràcia representativa és per tant plenament activa en aquesta qüestió i representa un element fonamental.

Cal destacar que l'antecedent del Tractat de Lisboa, el Tractat Constitucional plantejat per la Convenció pel futur d'Europa, contenia diferents propostes per fer la Unió Europea més transparent, més democràtica i més confederal. Aquestes propostes havien de dur als ciutadans més a prop de la Unió. Les propostes consistien en: el gran rol donat al Parlament Europeu, la introducció del dret a la iniciativa ciutadana (que va rebre el suport del gran nombre de participants a la Convenció), i en darrer lloc, el paper del referèndum per aprovar el Tractat Constitucional.

El Tractat de Lisboa, aprovat posteriorment, recull aquestes propostes que han dut a la Unió Europea cap a un nou paradigma que reconeix la importància de l'Europa dels ciutadans on la introducció d'elements de democràcia directe com la iniciativa ciutadana és cabdal per a democratitzar la Unió.

2. LA INICIATIVA LEGISLATIVA POPULAR

2.1. MARC GENERAL

A.- El Tractat de Lisboa

Actualment el Tractat de la Unió Europea enumera en el Títol II disposicions sobre els principis democràtics. Els articles 9 a 12 recullen aquests principis: el principi d'igualtat, el principi de la democràcia representativa, directe i participativa. L'article 11, pel que fa a la democràcia directe, disposa expressament que les institucions donaran als ciutadans i a les associacions representatives pels canals apropiats la possibilitat d'expressar i intercanviar públicament les seves opinions en tots els àmbits d'actuació de la Unió.

A continuació en el seu apartat quart, el Tractat al·ludeix per primer cop a la iniciativa legislativa ciutadana. En concret l'article 11.4 diu que:

“un grup de com a mínim un milió de ciutadans de la Unió que siguin nacionals d'un numero significatiu d'estats membres, podran prendre la iniciativa de convidar a la Comissió Europea, en el marc de les seves atribucions, a que presenti una proposta adequada sobre qüestions que aquests ciutadans estimin que requereix un acte jurídic de la Unió per les finalitats d'aplicació del Tractat”.

Continua dient en un altre paràgraf que:

“els procediments i les condicions preceptives per la presentació d'una iniciativa d'aquest tipus es fixaran de conformitat amb el paràgraf primer de l'article 24 del Tractat de Funcionament de la Unió Europea”.

L'article 24 del Tractat de Funcionament de la Unió Europea diu que:

“El Parlament Europeu i el Consell adoptaran mitjançant reglaments, conforme al procediment legislatiu ordinari, les disposicions relatives als procediments i condicions preceptives per la presentació d’una iniciativa ciutadana en el sentit de l’article 11 del Tractat de la Unió Europea, inclòs el número mínim d’estats membres dels que han de procedir els ciutadans que la presentin”.

Els Tractats en vigor fixen, per tant, el marc jurídic a partir del que el Parlament Europeu i el Consell han d’aprovar un Reglament que disposi la forma en que els ciutadans poden exercir aquest dret i el procediment que s’ha de seguir. A data d’avui, aquest Reglament encara no s’ha aprovat. El Reglament tal i com estableix l’article 288 del Tractat de Funcionament de la Unió Europea és un acte jurídic que serveix a les Institucions de la Unió per exercir les seves competències. El Reglament té un abast general i serà obligatori en tots els seus elements i directament aplicable en cada estat membre. Tal i com diuen E. LINDE i P. MELLADO, és una norma capaç d’entrar en vigor sense la col·laboració de cap òrgan o institució dels estats membres. A més, desplaça qualsevol norma que estigui vigent sobre la matèria a cada Estat sense necessitat de cap pronunciament especial ni normes de derogació. És aplicable, per tant, com qualsevol norma de dret intern sigui per part dels ciutadans, les Administracions públiques o els Tribunals de Justícia.²

En aquest document, s’analitzarà com es va gestar el Reglament, l’estat actual de la qüestió i els seus diferents components. Com ha quedat finalment redactat el mateix, les primeres iniciatives presentades a nivell europeu i la resposta de les institucions europees, bàsicament, la comissió.

² Linde, E, P Mellado (2008) “Iniciación al derecho de la Unión Europea” 4ª edición. Madrid. Editorial Colex, p.223

El Reglament del Parlament Europeu i del Consell de 16 de febrer de 2011 sobre la iniciativa ciutadana, es va aprovar amb el número 211/2011, signat a Estrasburg, pel President del Parlament Europeu J. Buzek i pel President del Consell, Martony J.

El Reglament, serà obligatori en tots els seus elements i directament aplicable en cada Estat membre. El seu article 23 estableix que entrarà en vigor als 20 dies de la seva publicació en el Diari Oficial de la Unió Europea, fet que es va produir el dia 1 d'abril de 2012.

B.- Antecedents històrics

Els dos primers moments de la història de la Unió Europea en que es va proposar regular la iniciativa legislativa, va ser als anys 1993 i 1998. A la conferència Intergovernamental d'Àmsterdam, els Ministres d'exteriors Wolfgang Schäussel (Àustria) i Lamberto Dini (Itàlia) van proposar el dret de sol·licitud al Parlament Europeu, però la conferència va rebutjar l'acceptació de la proposta.³ La proposta plantejava que si un 10% de l'electorat de com a mínim tres estats membres poguessin impulsar una política en forma d'articles, el Parlament estava obligat a tenir-la en compte. La conferència intergovernamental no ho va admetre.

Abans d'aquesta proposta de Schäussel i Dini, el Parlament Europeu havia intentat establir mecanismes per enfortir els drets polítics dels ciutadans. Fent esment de la participació política en qüestions legislatives i del paper dels partits polítics nacionals.

En el transcurs de la història de la Unió Europea, hem viscut un estat nomenat de dèficit democràtic. La conferència Intergovernamental de 1996, tal i com recorda M. PETITHOMME a "La despolitització de la política europea y el dilema del dèficit democrático", va intentar respondre a l'abisme existent entre la Unió i els ciutadans, mitjançant la creació d'un grup de

³ Freixas, T, E. M. Poptcheva (2009) "Iniciativa legislativa popular: Estudio comparativo de la situación legal en los estados miembros de la Unión Europea y previsión de su futuro desarrollo a nivel de la Unión Europea", *Pliegos de Yuste*, (9-10), p.38

reflexió. Les conclusions d'aquest grup van ser modestes i amb un escàs enfocament institucional, tal i com diu l'autor. Les propostes es limitaven a remarcar la necessitat de promoure més transparència de les decisions comunitàries i simplificar els processos de presa de decisió.⁴

Altres membres de la convenció (EINEM i BERGER; BORRELL, CARNERO i LOPEZ GARRIDO, i LAMASSOURE) havien fet propostes entre les que destaquem les dels dos primers, que establien tres canals de participació directa: la iniciativa ciutadana europea, la demanda ciutadana europea i el referèndum obligatori de reforma constitucional.

La vida democràtica de la Unió ha anat evolucionant. En aquesta evolució s'ha tractat que els principis de democràcia en les seves diferents vessants, representativa, participativa i directa, s'anessin perfeccionant. Les decisions cada cop són preses d'una forma més oberta i propera als ciutadans⁵. Un pas decisiu per avançar en democratitzar la Unió, en concret en veure com implementar els principis democràtics, de fer més transparents els processos, de millorar les institucions i d'apropar els ciutadans dels estats membres de la Unió va ser la declaració sobre el futur de la Unió Europea de Laeken. Es tractava de continuar amb les línies de treball ja obertes des del Tractat de Maastricht, confirmada pel Tractat d'Amsterdam i finalment pel de Niça. La veu del ciutadà mitjançant les aportacions de canals de comunicació com podien ser els interlocutors socials, mitjans econòmics, cercles acadèmics, i associacions civils no governamentals havien de ser escoltades. La declaració es va fer el 28 de febrer de 2002. No tot van ser elogis, també van haver-hi crítiques en quan a la transparència i publicitat dels debats i discussions del dotze grups de treball i els tres cercles de discussió especialitzats. La transparència i publicitat de la reunions del Praesidium va ser nul·la.⁶

⁴ Petithome, M *apud* Reflection Group Report, en Intergovernmental Conference 1996 (ed), Secretariado General del Consejo de la Unión Europea. (1996), Bruselas, 1996, pp. 11-86.

⁵ Borrell, J, C Carnero, D. López Garrido (2003) "*Construyendo la Constitución Europea. Crónica política de una Convención*". 1ª edición, Madrid: Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos.

⁶ Menendez, A.J., (2005) "*El Tratado Constitucional en su contexto histórico*", 1ª edición, Madrid, Circunstancia nº 7, p.11.

El Comitè de peticions a l'any 2002 va proposar fer valer el dret de petició per provocar canvis a la legislació. Segons explica M. ELFER, això venia a ser una forma de "*mass petition*" i hagués suposat un instrument legal entre el dret de petició i el d'iniciativa ciutadana. Un any després el Comitè va afirmar que el marc jurídic dels Tractats no permetia aquest dret a la iniciativa. Posteriorment, en canvi, el Comitè declararia com a Democràcia Directe el dret a petició i les accions davant el defensor del poble.⁷

Les ONG's i la societat civil feia 15 anys que havien proposat instruments de democràcia directe. La xarxa "*Eurotopia*" havia demanat una Constitució Europea que havia de contenir elements de democràcia directe. El "*Loccumer Erklärung*", també provinent d'una xarxa europea, havia demanat un instrument dirigit al Parlament Europeu, on l'1% de com a mínim tres estats membres havien de signar. Cal destacar la proposta Suïssa que conduïa a un referèndum si un 10% de l'electorat a cada Estat membre signava la iniciativa. Va ser per això que la entitat "*Democracy International*" en el seu paper "*More Democracy in Europe*" va desenvolupar, sempre segons M. ELFER, les propostes més concretes. Consistia en regular un procediment per a la iniciativa ciutadana estructurat en tres etapes, que exigia un referèndum obligatori pel cas de transferència de sobirania en els tractats i modificacions constitucionals.⁸

L'espai per a la intervenció ciutadana a la vida legislativa de la Unió va començar a ser una realitat a partir de la Convenció. La iniciativa ciutadana popular, es va entendre com un pas per a millorar la qualitat democràtica de la Unió. Va tenir el seu efecte en la redacció del text constitucional. Això es va produir quan el Consell Europeu de Brussel·les, al 17 i 18 de juny de 2004, va adoptar per unanimitat el text que es va aprovar a Roma el 29 d'octubre de 2004, on es va confirmar

⁷ Elfer, M (2006) "European Citizens' Initiative. Legal options for implementation below the constitutional level". Ed. European United Left / Nordic Green left Group in the European Parliament. p. 5

⁸ Op. cit supra 4. p. 6.

l'esperit de les normes que afecten a la vida democràtica de la Unió. Les disposicions incloses a la Constitució no van ser gaire diferents a les que es van aprovar a la Convenció.

És rellevant recordar que en el primer esborrany del Títol VI del Tractat Constitucional no trobem cap referència a la iniciativa ciutadana dins la democràcia participativa. Es va haver d'esperar fins a la darrera versió presentada al Ple de la Convenció el 13 de juny de 2003, com recorda V. CUESTA.⁹ La proposta va ser feta pel Professor J. MEYER, -havia estat membre del Parlament alemany així com de la Convenció pel futur d'Europa i de la Convenció per la Carta de Drets Fonamentals- i altres 77 signants de la Convenció un dia abans.¹⁰

Tal i com explica el diari El País, Í. MÉNDEZ DE VIGO, eurodiputat pel Partit Popular Europeu (PPE), i ponent de la Constitució Europea, considera que la Iniciativa Ciutadana *"es una de las grandes novedades del Tratado de Lisboa, que permitirá involucrar más a la gente en las cuestiones europeas"*. L'eurodiputat recorda que la Iniciativa Ciutadana Europea va ser introduïda en el darrer moment de la Convenció per l'eurodiputat del PPE, Alain Lamassoure, i pel parlamentari socialdemòcrata alemany Jürgen Meyer. *"La verdad es que desde el principio fue siempre una propuesta muy ecuménica que concitó mucho consenso"*, assegura. LAMASSOURE, va assenyalar que *"en la era de Internet, de la apertura de la sociedad civil, de aspiraciones de una democracia participativa, aquí está un avance en casi todos los Estados miembros"*.¹¹

La Constitució Europea ha estat un dels textos més ambiciosos fins ara pel que respecte a establir els principis de la vida democràtica a la Unió. En ella, es tracten assumptes que tenen a veure amb una democràcia més evolucionada, així, el fet que les decisions es prenguin d'una manera més

⁹ Cuesta López, V. (2008) *Participación Directa e iniciativa legislativa del ciudadano en democracia constitucional*, 1ª edició, Madrid, Editorial Thomson Civitas.

¹⁰ CONV 724/03, 12 de juny de 2003, "the effect of the above proposal is to bring Europe closer to the people, as Laeken recommended. It represents a large step in the democratisation of the Union: It will extend the existing right of petition to a right of the citizens to present legislative proposals to the Commission of the EU".

¹¹ *El País*, (2010, 11 de gener), "Como se mide la voluntad de Europa" www.elpais.com/articulo/sociedad/mide/voluntad/Europa/elpepisc/20100111elpepisc_1/Tes

oberta i propera als ciutadans, el paper dels partits polítics, un diàleg obert, transparent i regular amb la societat civil, el reconeixement del paper dels interlocutors socials, l'obligació de transparència i accés als documents, protecció de dades personals, la figura del defensor del poble, i sobretot la iniciativa legislativa popular.

Després es va produir la negativa del poble holandès i francès a aprovar el text, el 29 de maig i l'1 de juny respectivament de 2005. Altres impulsos es van donar des d'institucions de la Unió Europea, com la feta per la Comissió, que va aprovar a l'octubre de 2005, el denominat pla "D", Democràcia, Diàleg i Debat, per apropar al ciutadà, vèncer l'euroescepticisme i guanyar-se la seva col·laboració.¹²

Els Estats membres van haver de convocar un nova conferència intergovernamental, el mes de juny de 2007, per reformar els Tractats. A la conferència intergovernamental es va tractar de reformar els textos de manera que servissin per augmentar la legitimitat democràtica de la Unió. Els principis democràtics de la Unió van quedar inclosos al Tractat de Lisboa, després que s'aprovés en Consell informal de Lisboa el 18 i 19 d'octubre de 2007 i es firmessin pels Caps d'estat i de Govern dels Estats membres a Lisboa el 13 de desembre de 2007.

El Tractat Constitucional va incloure un apartat relatiu a la vida democràtica de la Unió. En el Tractat de Lisboa, apareix en el Títol II les disposicions sobre els principis democràtics. En quatre articles es tracten diferents aspectes relatius al concepte de democràcia. Els tres primers, és a dir, els articles 9, 10 i 11, provenen de la Constitució i tracten el principi d'igualtat democràtica, el principi de democràcia representativa i el principi de democràcia participativa. L'article 12, sorgeix de la Conferència Intergovernamental de l'any 2003, en incorporar les demandes holandeses, que volien donar més participació als parlaments nacionals. Respecte al Tractat

¹² Alvarez Rubio JJ. (2007) "Los costes de la no Europa: realizaciones concretas y retos presentes del proyecto Europeo", *Cuadernos Europeos de Deusto*, (37), p 27.

Constitucional, el Tractat de Lisboa elimina o trasllada de lloc una sèrie d'articles que estaven sota el títol de "vida democràtica".¹³

Quatre apartats de l'article 11 tracten sobre la relació entre els ciutadans i les associacions representatives i la societat civil. L'apartat quatre de l'article 11, en dos paràgrafs, estableix com han de fer els ciutadans per iniciar un procés legislatiu que conclouï amb un acte jurídic comunitari. La inclusió d'aquesta facultat en el Tractat, va suposar a l'any 2004, la constitucionalització d'aquests principis. Es donava seguiment d'aquesta manera a directrius que s'havien fixat al llibre blanc de la governança europea. El llibre blanc fa esment del paper de la societat civil i en concret diu:

*"la societat civil desenvolupa un important paper al permetre als ciutadans expressar les seves preocupacions i prestar serveis que responguin a les necessitats de la població. Les organitzacions que la integren mobilitzen als ciutadans i donen suport."*¹⁴.

L'article, per tant, recull indicacions que ja havia fet la Comissió molt temps abans. Tot i això, hi ha autors que tenen -un cop presentat el Tractat Constitucional- una visió crítica d'aquesta regulació. Així, en C. MOREIRO, diu que aquesta regulació no té audàcia, ni és imaginativa, és reduïda. En canvi un altre autor, com N. BERGER, considera que hi ha grans potencialitats en la regulació per poder establir un diàleg atractiu i enriquidor entre les institucions europees i la societat civil organitzada a escala europea.¹⁵

¹³ Aldecoa Luzárraga, F, Mercedes Guinea Llorente. (2008), *La Europa que viene*, 1ª edició, Madrid. Editorial Marcial Pons ediciones jurídicas y sociales SA. p. 114 i 115.

¹⁴ La gobernanza europea. Un libro blanco. Bruselas 25.7.2001 COM (2001) 428 final.

¹⁵ Moreiro González, C (2004) " El principio de democracia participativa en el proyecto de tratado de constitución europea", *cuadernos europeos de Deusto*, núm. 30, p. 141-161. Nicolas Berger, (2004) "Participatory Democracy:organised civil society and the new dialogue, towards an European Constitution:from Convention to IGC and beyond, International conference", London.

L'article 11 apartat quart faculta a un nombre de ciutadans a poder sol·licitar de la Comissió que presenti una proposta legislativa. Aquesta facultat legislativa ha estat reservada al Consell des de la creació de les Comunitats cap a l'any 1957. S'ha vist ampliada als ciutadans en el nou Tractat, qüestió que suposa una novetat. Aquesta facultat l'ha tingut tradicionalment el Consell per disposició dels articles 152 del Tractat de les Comunitats Europees, article 208 del Tractat de la Comunitat Europea i 241 del Tractat de Funcionament de la Unió Europea, actualment en vigor. El Parlament també participa en el procés legislatiu, però va entrar més tard, des del Tractat de Maastricht a l'any 1993. Ho regulaven l'article 192 del Tractat de la Comunitat Europea, avui 225 del Tractat de Funcionament de la Unió Europea.

Els següents passos que es van perdre en aquest procés són els d'establir unes condicions i procediments obligatoris. Es determinarien pel Parlament Europeu i el Consell a proposta de la Comissió Europea. Entre les motivacions d'impulsar aquesta eina democràtica, el llibre verd de la Comissió sobre una iniciativa ciutadana europea en descriu les següents: la nova dimensió democràtica de la Unió, la intensificació del debat públic entorn a les polítiques europees, construcció d'un nou espai públic i el reforçament de la participació dels ciutadans i la societat civil organitzada.¹⁶

C.- Inici de la tramitació: La proposta del Parlament Europeu

No ha estat fins el 7 de maig de 2009 que el Parlament Europeu va dictar una resolució pel qual es sol·licita a la Comissió que presentin una proposta de Reglament del Parlament Europeu i del Consell relatiu a l'aplicació de la iniciativa ciutadana. Podem considerar aquest com el primer pas formal des de l'aprovació del Tractat en que una Institució, el Parlament Europeu, sol·licitava a la Comissió que presenti una proposta de Reglament relatiu a la iniciativa ciutadana sobre la base de l'article 24 del Tractat de Funcionament de la Unió Europea. En quant a la vessant substantiva,

¹⁶Libro Verde sobre una Iniciativa Ciudadana Europea de 11 de Noviembre de 2009 de la Comisión de las Comunidades Europeas. COM (2009) 622 final.

també demanava a la Comissió que tingués en compte les recomanacions contingudes en l'annex de la resolució; demanava que el Reglament fora senzill i de fàcil ús i incorporés elements pràctics relatius a la iniciativa ciutadana de manera que no es pogués confondre amb el dret de petició. En darrer lloc, demanava que la Comissió examinés immediatament després d'adoptar el Reglament l'establiment d'un sistema efectiu per a controlar el procés de cada iniciativa ciutadana. Després, la resolució hauria d'anar a mans del Consell i la Comissió. En aquesta resolució s'expliquen els antecedents, les bases jurídiques que permeten adoptar la resolució i en un annex, es fixen les recomanacions clau pel desenvolupament de la iniciativa ciutadana com són: el nombre mínim d'estats d'on han de procedir els participants de la iniciativa, l'edat mínima dels participants, el procediment i el principi de transparència.¹⁷ Aquesta resolució es va aprovar amb 380 vots a favor, 41 en contra i 29 abstencions.

Yvonne-Sylvia Kaufmann del grup polític GUE/NGL va ser la "*rapporteur*" del Parlament nomenada el 23 de gener de 2008.

D.- El llibre verd de la Comissió Europea i el Dret comparat europeu - la situació a Catalunya i a Espanya

Un altre document elaborat per la Comissió, de data 11 de novembre de 2009, titulat, "*Llibre verd sobre una iniciativa ciutadana europea*", complementa l'elaborat pel Parlament.¹⁸ La finalitat d'aquest llibre verd és recollir l'opinió de totes les parts interessades i d'aquesta manera disposar de més elements sobre les qüestions claus. Un dels elements que més pes tenen en la consulta són les iniciatives populars similars que existeixen en els estats membres. Val a dir que hi ha una diferència substancial entre les iniciatives populars nacionals i la futura iniciativa ciutadana europea, i és que aquesta no es dirigeix al Parlament Europeu, en canvi, sí ho fan les iniciatives a

¹⁷ Resolució del Parlament Europeu per el que es sol·licita a la Comissió que presenti una proposta de Reglament del Parlament Europeu i del Consell relatiu a l'aplicació de la iniciativa ciutadana. (2008/2169(INI)). (P6_TA (2009) 0389).

¹⁸ Llibre Verd sobre una iniciativa ciutadana europea, fet a Brussel·les COM (2009) 622 final.

nivell nacional, que es dirigeixen a llurs parlaments. La raó d'aquesta diferència s'explica per la diferent configuració del sistema legislatiu europeu on el paper de la Comissió és cabdal i se situa a l'inici de la tramitació. Al procediment legislatiu nacional, per contra, no existeix una institució com és la Comissió a la Unió Europea, ni cap de semblant.

La consulta de la Comissió va provocar 300 respostes, des de ciutadans actuant a títol individual, fins a organitzacions i autoritats públiques.

El llibre verd, analitzat punt per punt, estudia els aspectes essencials de la iniciativa a fi de confeccionar les preguntes a la ciutadania. El document fa esment de quin és l'estat de la qüestió als estats membres. T. FREIXAS i E. POPTCHEVA han realitzat una anàlisi sobre l'estat de la qüestió als diferents estats membres. Cada estat membre de la Unió té una tradició jurídica diferent, raó per la que es poden distingir diferents tipus d'iniciativa legislativa popular, segons les autores:

1. Països amb iniciativa legislativa: La meitat dels països de la Unió Europea preveuen a les seves Constitucions o Reglaments de procediment dels seus parlaments algun tipus d'iniciativa legislativa popular. Aquests països són: Àustria, Alemanya (alguns länders), Hongria, Itàlia, Letònia, Lituània, Polònia, Portugal, Romania, Eslovàquia, Eslovènia, Espanya, Holanda i Regne Unit.
2. Número de signatures: Així tenim països que exigeixen més percentatge de signatures que altres. En els que demanen un alt número és difícil accedir a la iniciativa, mentre que en els països que requereixen un número més reduït de signatures afavoreixen que la ciutadania presenti iniciatives. No és coincident el número de signatures que han de donar suport a la iniciativa. És interessant analitzar la relació entre el número de signatures requerides i la població existent a cada Estat. A tall d'exemple, destaca per una banda el Regne Unit on no es demana un número mínim de signatures, de manera que una sola persona pot presentar un projecte de llei. També resulten baixos els percentatges demanats a Holanda amb un

0,24% de la població, o Polònia, un 0,26%. A l'altre extrem trobem Letònia on es demana la participació de com a mínim un 10% de l'electorat, també a Eslovàquia el percentatge és alt, fins a un 6,48% de la població o a Alemanya, on al l'änder de Baviera, amb un 10% de l'electoral, a Baden-Württemberg amb un 16'66% i Nordrhein-Westfalen amb un 8%.

3. Condicions per a participar: És coincident en tots ells que els ciutadans han de tenir dret a vot a les eleccions al Parlament.
4. Matèries: És rellevant el fet que, en la majoria d'estats, una sèrie de matèries no poden ser objecte d'iniciativa legislativa popular, ja que les matèries queden en mans de les institucions com el Parlament o el govern. Aquestes matèries tenen a veure amb els impostos, pressupostos estatals, relacions internacionals i amnisties. Els procediments, també en els diferents països, tenen realitats diferents en quant al seu tracte preferencial legislatiu, els límits temporals, les consideracions preliminars per admetre la iniciativa i el caràcter vinculant del text que ha estat preparat pels que promouen la iniciativa.¹⁹

Aquesta petició que realitza el llibre verd de la Comissió Europea, respecte de l'experiència de la iniciativa legislativa als altres estats membres de la Unió, té sentit per valorar i comparar les experiències, procediments, continguts i tipologia de les diferents iniciatives.

A banda, resulta interessant tenir en compte que tot i la facultat que els ciutadans tenen per participar directament en l'acció legislativa, l'experiència en els països que ja la tenen adoptada és molt prolífica. Així, l'estudi comparatiu de la situació legal en els estats membres de la Unió Europea respecte de la iniciativa legislativa popular, feta per T. FREIXAS i E. POPTCHEVA, indica els següents fets:

- Estadística de propostes admeses: A Àustria, 6 de 29 (fins a 2002) han acabat amb una acceptació total o parcial de la iniciativa per part del parlament. A Itàlia, en canvi, d'un

¹⁹ Op. cit supra nota 3, p.39-41.

total de 213 iniciatives, 29 van arribar a ser llei. Finalment a Polònia, 7 van acabar en llei.

Cal tenir en compte que en la major part dels casos els obstacles institucionals juguen un paper clau en l'èxit de la iniciativa. També val a dir que tot i les limitacions en les qüestions substantives sobre les que poden tractar les iniciatives, el nombre de cops que s'han engegat ens permeten afirmar que en els casos dels estats membres hi ha prou antecedents. És per això segurament que les institucions europees preveien força activitat per a la iniciativa legislativa popular europea.²⁰

Vista aquesta qüestió respecte al dret comparat europeu, el llibre verd centra la qüestió en 10 apartats que en el contingut del proper capítol s'estudiaran amb detall. Aquests són el número d'estats membres dels que deuen procedir els ciutadans, el mínim número de signatures per estat membre, l'edat mínima dels participants, la forma i redacció de la iniciativa ciutadana, requisits aplicables a la recollida, verificació i autenticació de les signatures, el termini per a recollir-les, el registre de les iniciatives proposades, transparència i finançament, l'examen previ de la Comissió, i iniciatives sobre la mateixa qüestió.²¹

Aquesta realitat en el dret comparat europeu també és una realitat en altres països que no pertanyen a la Unió Europea, com és el cas de Suïssa i Estats Units entre d'altres. Així el document publicat a la pàgina web oficial de la Unió Europea a l'apartat de premsa, es troba el següent: Memo/10/116 elaborat per la Comissió, en data 31 de març de 2010, on es respon fins a 24 preguntes concretes sobre la iniciativa legislativa popular europea, que agrupa en dos grans titulars i dona 24 respostes. El primer titular: "*Questions et réponses d'ordre général sur l'initiative citoyenne européenne*" i l'altre "*Questions et réponses sur la proposition de la Commission: comment fonctionnerait l'ICE*". Entre aquestes respostes en trobem una –la número 6– que respon a la pregunta de si hi ha altres iniciatives a nivell nacional que justifiquen o emparin la

²⁰ Op. cit 3, p.42

²¹ Op.cit supra 18

regulació dins el dret de la Unió Europea de la iniciativa legislativa popular; la resposta descriu en quins dels països de la Unió trobem antecedents. No només hi ha un precedent a nivell nacional en els estats membres de la Unió, com és el cas d'Àustria, Hongria, Itàlia, Letònia, Lituània, Polònia, Portugal, Romania, Eslovàquia, Eslovènia, Espanya i Holanda. També a nivell regional és una realitat, ja que tant a Àustria, Alemanya, Espanya, Suècia, i Holanda existeix aquest precedent. I fins i tot a nivell local, ja que a països com Bèlgica, Alemanya, Hongria, Itàlia, Luxemburg, Eslovènia, Espanya i Suècia *“des initiatives citoyennes au niveau local sont possibles”*.²²

Els casos català i espanyol: Analitzaré com ha estat la situació que ha afectat als ciutadans catalans i espanyols en la tramitació de les iniciatives ciutadanes en els dos àmbits. En primer lloc analitzarem el cas espanyol:

L'article 87.3 de la Constitució Espanyola contempla la possibilitat, regulada segons la Llei Orgànica 3/1984, de que els ciutadans i ciutadanes, proposin iniciatives de llei amb el suport de 500.000 signatures, proposades que la llei denomina Iniciativa Legislativa Popular. Tanmateix existeixen una sèrie de limitacions per aquestes iniciatives:

No pot reformar una Llei Orgànica, ni regular un tema propi d'una Llei Orgànica. Això exclou el Codi Penal, els Estatuts d'Autonomia, el Defensor del Poble, la Llei del Tribunal Constitucional, la llei Electoral, la llei d'Educació, la llei de Dret de Reunió, la llei de Llibertat Sindical, la llei de Llibertat Religiosa, etc. No pot reformar cap llei tributaria. Això exclou la Llei General Tributaria, la Llei Reguladora de les Hisendes locals, la Llei de l'IRPF, la llei de l'IVA, etc. No pot reformar una llei de caràcter internacional. A partir d'una Iniciativa Legislativa Popular no es pot elaborar una llei referent a la prerrogativa de gràcia i l'indult, que segons l'article 62 de la Constitució correspon al Rei. No pot reformar el Consell Econòmic i Social, els paràmetres de redistribució de la riquesa, l'amortització entre regions ni la planificació de l'activitat econòmica.

²² Comissió Europea, Memo 10/116 fet a Brusel·les el 31 de març de 2010 <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/10/116&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>

Tampoc poden proposar-se els Pressupostos Generals de l'Estat ni esmenes als mateixos. No pot reformar la Constitució. Segons l'article 166 de la Constitució aquesta només es pot reformar mitjançant els apartats 1 i 2 de l'article 87, la qual cosa exclou la Iniciativa Legislativa Popular.

Des de l'inici del període democràtic el 1978, fins a 2011, només nou iniciatives legislatives populars han passat el filtre de la Mesa del Congrés i tan sols una ha estat aprovada pel Ple del Congrés, relativa a la modificació de la Llei de Propietat Horitzontal.

Una Iniciativa Legislativa Popular pendent de ser debatuda és la de Televisió sense Fronteres que permetria l'emissió de TV3 al País Valencià.

Segons les consultes realitzades, fins l'any 2011, només 66 s'han proposat en 30 anys, i només 9 van aconseguir recollir les signatures suficients en el termini estipulat. Tot i que la nostra democràcia habilita la possibilitat de participar públicament en les decisions que afecten al conjunt de ciutadans i ciutadanes, aquest és el decebedor resultat que s'ha produït en 30 anys de democràcia. És evident que el sistema i la regulació aprovada no afavoreixen la presentació d'aquest tipus d'iniciatives. L'estadística diu que el 80% de les mateixes cauen per no acceptació o caducitat. L'altra mecanisme, el dret a petició front al Parlament, si que es produeixen a milers, però no tenen la densitat ni potència de la iniciativa ciutadana i no obliga a la tramesa d'una llei.

El que ha succeït és que un cop es van anar presentant, la majoria no eren admeses, o bé pel seu text o bé pel seu contingut inapropiat. Per exemple, la proposició de llei de la reforma salarial política, no va ser admesa a tràmit en termes absoluts en el temps rècord de cinc dies. Es va presentar el dia 2 de febrer de 2011 i es va qualificar el dia 8.

El recorregut que va fer la única que finalment va reeixir, va haver de recollir les signatures. Aquestes van ser verificades i comprovades legalment i després el Congrés en el termini de sis mesos va introduir-la en l'ordre del dia d'un ple. Però la iniciativa va haver de sortejar una sèrie de

condicions més. Les altres vuit que van accedir, no van passar d'aquest tràmit. El Congrés les va rebutjar. Aquesta única que va superar el tràmit del Congrés, fins a 2011. Es va presentar a la V legislatura i es va tramitar per complert sense requerir acords. La iniciativa tractava sobre la reclamació dels deutes comunitaris, que va ser introduïda en una altra proposició no de llei en la VI legislatura i va suposar la modificació d'un article de la Llei de la Propietat Horitzontal.

A l'any 2011 se'n van presentar 13 més, segurament pels efectes dels moviments socials que s'han produït, en resposta a la crisi, com són els dels moviments del 15M o moviment dels indignats.

Un estudi consultat, de la Universitat Rei Joan Carles I i l'asseguradora ARAG, diu que les iniciatives legislatives s'han incrementat des de l'any 2008, en comparació amb legislatures anteriors. Durant els governs de José María Aznar, se'n van registrar 17 en total i en els primers quatre anys de José Luís Rodríguez Zapatero, se'n van presentar 10, mentre que entre els anys 1982 a 1996 només se'n havien presentat 17. Després amb el govern de Mariano Rajoy, dues més han estat admeses a tràmit, una pretén considerar la festa dels toros com un bé d'interès cultural i l'altra relativa a la dació en pagament, eliminació de desnonament i lloguer social.

Aquest estudi adverteix que els obstacles als que s'enfronten els impulsors d'una iniciativa són:

En primer lloc, per la temàtica, ja que les qüestions que volen ser revisades són expressament excloses per l'article 87.3 de la Constitució. Aquesta és la raó per la qual 28 no van ser admeses a tràmit. En canvi, tal i com explica el diari digital, "*La Informació*" (d'11 de novembre de 2013), una enquesta assenyalava que el 47'8% dels espanyols presentaria una iniciativa popular per l'agreujament de les penes en determinats delictes, més del 47% per la reforma de la pròpia Constitució i un 39% per intervenir en els Pressupostos Generals de l'Estat. També les reformes tributàries (38%), el finançament de les Comunitats Autònomes (34%), la llei de l'avortament (33%) i la successió de la Corona (31%).

En segon lloc, per la dificultat en assolir les 500.000 signatures perquè puguin ser admeses a tràmit. Per aquest motiu no se'n van admetre 23. L'enquesta diu que els ciutadans consideren que 150.000 signatures serien suficients per presentar una Iniciativa Legislativa Popular.

En tercer lloc, és la lentitud en la tramitació de la iniciativa, ja que els temps d'espera fins que la Iniciativa ha superat tots els seus tràmits és entre nou mesos i dos anys.

Per tant, és evident que les barreres per a promoure iniciatives han fet que a data de novembre de 2013, 28 de les 71 presentades, 23 van caducar, 8 es van rebutjar pel Congrés, mentre que 5 estan en tramitació i una d'elles es troba en tramitació pendent d'acord. El resultat d'això ha estat que un terç de la població creu que aquest tipus d'Iniciativa son poc útils i un 11% ho considera inútil.

Finalment, l'estudi consultat indica que les Canàries és la Comunitat Autònoma on més Iniciatives Legislatives Populares s'han presentat al seu Parlament i és on s'han admès a tràmit, seguida de Catalunya i la Comunitat Valenciana, encara que en aquesta darrera, cap ha estat aprovada com a llei per les Corts Autonòmiques. Les comunitat amb menys iniciativa, han estat Madrid i la Rioja.

A l'actualitat ja s'han superat les noranta. Havent consultat la pàgina web oficial del Congrés de diputats a partir de 2011, (segons consulta realitzada en data 18 de febrer de 2015), es relacionen a continuació aquelles proposicions de llei que corresponen a la X legislatura, algunes d'elles provenen de la IX legislatura, que s'han tramitat o s'estan tramitant. Aquestes són les següents:

1. Proposició de llei de modificació de la Llei 18/2014, de 15 d'octubre, d'aprovació de mesures urgents per al creixement, la competitivitat i l'eficiència, en defensa d'un Registre Civil públic, gratuït, proper als ciutadans i servit íntegrament per funcionaris públics. Presentat el 2014.12.16, qualificat el 2015.01.13.
2. Proposició de Llei per la qual es regula la implantació amb caràcter obligatori de la Mediació Civil, Mercantil i concursal, en l'ordre jurisdiccional civil i mercantil com a mètode alternatiu per a la resolució de conflictes; i la implantació amb caràcter voluntari en l'ordre jurisdiccional penal de la Mediació Penal; i la implantació de la Mediació Laboral, amb mediadors professionals

- independents, de forma voluntària i alternativa a la Conciliació Laboral, prèvia a l'ordre jurisdiccional laboral. Presentat el 2014.11.17, qualificat el 2014.11.25.
3. Proposició de llei sobre revisió i eliminació de diferents supòsits d'aforament i altres privilegis processals de polítics i càrrecs públics. Presentat el 2014.11.05, qualificat el 2014.11.11. Resultat de la tramitació: No admès a tràmit en termes absoluts.
 4. Proposició de llei de modificació de la Llei 39/2006, de 14 de desembre, de Promoció de l'Autonomia Personal i Atenció a les persones en situació de dependència, en matèria de participació en el cost de les prestacions i serveis de les persones beneficiàries. Presentat el 2014.10.20, qualificat el 2014.10.28.
 5. Proposició de llei sobre protecció social dels malalts de fibromiàlgia i síndrome de fatiga crònica-encefalomielitis miàlgica. Presentat el 2014.09.10, qualificat el 2014.09.16.
 6. Proposició de llei per al foment de la participació electoral mitjançant l'avaluació de la qualitat representativa dels càrrecs electes. Presentat el 2014.07.14, qualificat el 2014.07.23. Resultat de la tramitació: No admès a tràmit en termes absoluts.
 7. Proposició de llei de delegació legislativa al Govern per l'equiparació en elegibilitat de tots els representants, amb la dels membres del Senat. Presentat el 2014.07.03, qualificat el 2014.07.08. Resultat de la tramitació: No admès a tràmit en termes absoluts.
 8. Proposició de llei sobre separació de poders i independència del poder judicial. Presentat el 2014.06.24, qualificat el 2014.07.01. Resultat de la tramitació: No admès a tràmit en termes absoluts.
 9. Proposició de llei sobre elecció de la forma d'Estat i del Cap d'Estat d'Espanya. Presentat el 2014.06.13, qualificat el 2014.06.18. Resultat de la tramitació: No admès a tràmit en termes absoluts.
 10. Proposició de llei relativa al règim jurídic de les autoritzacions provisionals d'edificacions o actuacions preexistents, així com d'adopció de diferents mesures per a l'agilització dels instruments de planejament. Presentat el 2014.04.21, qualificat el 2014.04.28.
 11. Proposició de llei relativa al règim jurídic de les autoritzacions provisionals d'edificacions o actuacions preexistents, així com d'adopció de diferents mesures per a l'agilització dels instruments de planejament. Presentat el 2014.04.03, qualificat el 2014.04.08. Resultat de la tramitació: Admès a tràmit en termes absoluts.
 12. Proposició de llei sobre reforma de l'article 1316 del Codi Civil. Presentat el 2014.02.26, qualificat el 2014.03.04.
 13. Proposició de llei per la Renda Bàsica Estatal. Presentat el 2014.01.15, qualificat el 2014.01.21.
 14. Proposició de llei de l'auditoria del dèficit del sector elèctric. Presentat el 2013.11.20, qualificat el 2013.11.26.

15. Iniciativa Legislativa Popular per la qual se sol·licita que s'instrumenti un marc legal mitjançant el qual es determini amb precisió en què consisteix el dèficit de tarifa elèctrica i altres assumptes relacionats. Presentat el 2013.11.04, qualificat el 2013.11.11. Resultat de la tramitació: No admès a tràmit en termes absoluts.
16. Proposició de llei de modificació de l'articulat del Codi Civil corresponent a les relacions dels progenitors amb els seus descendents comuns en cas de ruptura de la convivència, hi hagi o no relació conjugal. Presentat el 2013.09.26, qualificat el 2013.10.01. Resultat de la tramitació: No admès a tràmit en termes absoluts.
17. Proposició de Llei estatal de custòdia compartida i coresponsabilitat parental. Presentat el 2013.06.17, qualificat el 2013.06.25. Resultat de la tramitació: No admès a tràmit en termes absoluts.
18. Proposició de llei de modificació del Codi Civil per l'extensió a tot el territori de l'Estat espanyol de les diferents normatives forals i autonòmiques reguladores de les relacions dels progenitors amb els seus descendents comuns en cas de ruptura de la convivència, hi hagi o no relació conjugal. Presentat el 2013.05.10, qualificat el 2013.05.14. Resultat de la tramitació: Caducat.
19. Proposició de llei de regulació de l'accés dels partits polítics als mitjans de comunicació públics. Presentat el 2013.05.07, qualificat el 2013.05.14. Resultat de la tramitació: Caducat.
20. Proposició de Llei relativa a la Commemoració del V Centenari de la Primera Volta al Món. Presentat el 2013.04.17, qualificat el 2013.04.23. Resultat de la tramitació: Caducat.
21. Proposició de llei amb l'objectiu d'eliminar de la legislació vigent la prohibició de poder seleccionar el sexe dels fills. Presentat el 2013.01.24, qualificat el 2013.01.29. Resultat de la tramitació: Caducat.
22. Proposició de Llei sobre eliminació de prebendes de la classe política cessada. Presentat el 06/06/2012, qualificat el 12/06/2012. Resultat de la tramitació: No admès a tràmit en termes absoluts.
23. Proposició de Llei sobre reversió de la congelació de les pensions el 2011. Presentat el 15/02/2012, qualificat el 21/02/2012. Resultat de la tramitació: Caducat.
24. Proposició de llei de modificació dels articles 1.3 i 10.1 de la Llei 23/1992, de seguretat privada, i l'eliminació de l'article 10.5. Presentat el 14/02/2012, qualificat el 21/02/2012. Resultat de la tramitació: No admès a tràmit en termes absoluts.
25. Proposició de Llei de Mesures Sanitàries, Fiscals, Administratives i d'Integració Social del col·lectiu cel·líac. Presentat l'11/02/2012, qualificat el 14/02/2012. Resultat de la tramitació: No admès a tràmit en termes absoluts.
26. Proposició de Llei de protecció i benestar dels animals. Presentat el 19/01/2012, qualificat el 31/01/2012. Resultat de la tramitació: No admès a tràmit en termes absoluts.

27. Sol·licitud que li sigui notificada de manera expressa la decisió adoptada per la Mesa de la Cambra sobre la seva Proposició de Llei sobre millora dels drets dels consumidors i la protecció del seu habitatge. Presentat el 22/12/2011, qualificat el 28/12/2011. Resultat de la tramitació: Tramitat per complet sense acord o decisió.
28. Proposició de llei de creació de la Comissió per a l'esbrinament i esclariment dels casos d'Adopcions Irregulars, Sostracció i Trànsit de nadons i menors (correspon al nombre d'expedient 120/000021/0000 de la IX Legislatura). Presentat el 13/12/2011, qualificat el 21/12/2011. Resultat de la tramitació: No admès a tràmit en termes absoluts.
29. Proposició de llei de regulació de la dació en pagament, de paralització dels desnonaments i de lloguer social (correspon al nombre d'expedient 120/000019/0000 de la IX Legislatura). Presentat el 13/12/2011, qualificat el 21/12/2011. Resultat de la tramitació: Subsumit en una altra iniciativa.
30. Proposició de Llei per a la regulació de la taumàquia com a patrimoni cultural. (Correspon al nombre d'expedient 120/000012/0000 de la IX Legislatura). Presentat el 13/12/2011, qualificat el 21/12/2011. Resultat de la tramitació: Aprovat amb modificacions.
31. Proposició de Llei de Règim del Personal del Cos de la Guàrdia Civil (correspon al nombre d'expedient 120/000010/0000 de la IX Legislatura). Presentat el 13/12/2011, qualificat el 21/12/2011. Resultat de la tramitació: Caducat.
32. Proposició de Llei per a l'ocupació estable i amb drets (correspon al nombre d'expedient 120/000009/0000 de la IX Legislatura). Presentat el 13/12/2011, qualificat el 21/12/2011. Resultat de la tramitació: Rebutjat.
33. Proposició de llei de modificació de la Llei 34/2006, de 30 d'octubre, que regula l'accés a les professions d'Advocat i Procurador dels Tribunals (correspon al nombre d'expedient 120/000008/0000 de la IX Legislatura). Presentat el 13/12/2011, qualificat el 21/12/2011. Resultat de la tramitació: Caducat.
34. Proposició de llei de Televisió Sense Fronteres (correspon al nombre d'expedient 120/000007/0000 de la IX Legislatura). Presentat el 13/12/2011, qualificat el 21/12/2011. Resultat de la tramitació: Rebutjat

Una conclusió evident, és que el sistema de participació en aquesta darrera legislatura ha augmentat absolutament, en comparació amb legislatures anteriors, i una conclusió ràpida i simple, seria que aquelles iniciatives de regeneració democràtica, incòmodes a tractar o no concretes, són rebutjades i no admeses. I les que són admeses, i no gaudeixen del suport polític, són rebutjades. Aquestes darreres, responen a un destí purament democràtic i per tant, poc cal

afegir. En canvi, les més tècniques, més específiques en quant a la matèria i sobretot per no haver estat objecte de regulació anterior, sí tenen un diferent recorregut legislatiu.

Després d'aquest parèntesis, necessari, per veure com està la situació a nivell espanyol, ara cal tractar la qüestió que afecta als ciutadans de Catalunya.

La situació de la iniciativa legislativa ciutadana a Catalunya és la següent:

Està regulada per la llei 1/2006 de 16 de febrer, de la iniciativa legislativa popular publicada al Butlletí oficial de la Generalitat de Catalunya amb el número 4570, de 23 de febrer de 2006, que fa reformar l'anterior llei 2/1995 de la iniciativa legislativa popular. La llei desenvolupa l'article 87.3 de la Constitució i l'article 32.6 de l'Estatut d'Autonomia. Destaca el fet que són necessàries 50.000 signatures, en comptes de les 65.000 exigides inicialment i que l'edat per a poder participar és la de 16 anys.

Certament, a la pàgina web del Parlament de Catalunya, segons consulta efectuada en data 20 de febrer de 2015, les iniciatives que es troben en tràmit són les que és reproduïxen a continuació:

1. Proposició de llei del sistema educatiu de Catalunya.
2. Proposició de llei de mesures urgents per a fer front a l'emergència habitacional i a la pobresa energètica.
3. Proposició de llei de modificació del text refós de la Llei de finances públiques de Catalunya, aprovat pel Decret legislatiu 3/2002, del 24 de desembre.
4. Proposició de llei de la renda garantida de ciutadania establerta per l'article 24.3 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya.
5. Proposició de llei sobre la conciliació de la vida laboral i la familiar i la lluita contra la violència de gènere i l'assetjament laboral en les administracions públiques de Catalunya.
6. Proposició de llei electoral de Catalunya.
7. Proposició de llei de mesures urgents per a l'habitatge.

Vistos els casos espanyol i català, cal dir que l'activitat legislativa conseqüència de les iniciatives ciutadanes, no ha estat abundant ni ha tingut el respecte a la voluntat de la ciutadania, quan aquesta s'ha decidit a participar de la vida política. La reacció de les institucions i dels actors en el procés democràtic representatiu sembla que ha menyspreat les iniciatives d'aquest estil i aquest fet pot explicar el distanciament entre la política i els ciutadans, aspecte que hauria de preocupar als qui representen el poble i sobretot a les institucions que romanen, sigui qui sigui qui governi.

Cal proseguir ara, per això, amb el moment previ a l'aprovació del Reglament dins l'àmbit europeu.

E.- Proposta de la Comissió

El Secretariat General de la Comissió Europea, en data 31 de març de 2010, va iniciar la tramitació de la iniciativa legislativa popular. Del resultat de les consultes formulades en el període obert a l'efecte, i com a resultat de 329 rèpliques, la Comissió va elaborar el dia 31 de març de 2010, un document de treball. Aquestes rèpliques, provenien 160 d'iniciatives ciutadanes individuals, 133 provenien d'organitzacions i 36, d'autoritats públiques.²³ El document comença reivindicant la necessitat d'eliminar les distàncies entre la ciutadania i les institucions.

En una clara intenció de continuar el fil de l'argumentació de la línia del seu anterior document -llibre verd- i de les pautes donades pel Parlament Europeu, aquest document de la Comissió no innova en les qüestions que afecten a la motivació de la iniciativa. Tampoc hi han grans variacions en les qüestions que tenen a veure amb el contingut de la iniciativa. Aquest document acompanya la proposta de regulació del Parlament Europeu i el Consell en la iniciativa ciutadana feta per la Comissió també el 31 de març de 2010.

²³ Commission staff working document. Accompanying document to the proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council on the citizens' initiative. SEC / 2010 370. 31 de març de 2010.

El document dóna les claus per reforçar el paper de la ciutadania i considera la iniciativa com un factor clau, qüestió que no suposa cap novetat. Demana que els aspectes materials de les propostes ciutadanes han de tenir un interès per a la ciutadania i que l'instrument ha de ser fàcil d'utilitzar, és a dir, proper al ciutadà. Ha de prevenir el frau o l'abús, i no imposar innecessaris impediments administratius. La proposta de Reglament ha de ser senzilla. El següent apartat del document tracta sobre els resultats de les consultes i analitza un per un els aspectes que després suposaran la proposta, que repeteix els que s'havien produït amb anterioritat en la proposta de Reglament del Parlament i el document de treball de la Comissió i que no repetiré ara. La proposta inclou 22 articles i fins a 8 annexes i un document de suport financer.²⁴

Val a destacar les declaracions que va fer M. SEFCOVIC, Vicepresident responsable de relacions interinstitucionals i l'Administració i de la Vicepresidenta V. REDING, Comissària responsable de ciutadania de la Unió Europea, que declara com a fets claus de la iniciativa: el nombre màxim de signatures que s'han de recollir a cada Estat membre, reunint 300.000 signatures en tres estats membres. També el pla d'un any per la recollida de signatures i el termini de quatre mesos per examinar una iniciativa i decidir.

La Comissió va anomenar en data 30 de maig de 2010 a Alain Lamassoure del grup polític PPE i a Zita Gurmai del grup polític S&D com a "*rapporteurs*" de la comissió parlamentària d'assumptes constitucionals.

En data 8 i 9 de juny de 2010, el Comitè de les Regions va emetre un dictamen de la mà de la ponent S. MASINI (IT/PSE), Presidenta de la Província de Regió Emilia, qui amb 46 apartats fa una sèrie de recomanacions polítiques i recomanacions d'esmenes.²⁵

²⁴ Proposició de la Comissió per a una regulació del Parlament i el Consell per a la iniciativa ciutadana. Feta a Brussel·les. COM (2010) 119 final.

²⁵ Dictamen del Comitè de les Regions sobre el tema de la Iniciativa Ciutadana Europea feta en el 85 ple de dates 8 i 9 de juny de 2010. (CIVEX-V-007).

2.2. Condicions per a la tramitació de la iniciativa popular

D'ara en endavant s'analitzarà les condicions per a participar a la iniciativa legislativa, seguint l'ordre cronològic establert en els cossos legislatius esmentats anteriorment produïts pel Parlament Europeu, la Comissió i el Comitè de les Regions. L'anàlisi tindrà en compte, tanmateix, les darreres reflexions realitzades per institucions que participen en el procés legislatiu així com altres fonts com entitats i persones que influiran en la redacció final del text.

A.- Número mínim d'estats necessaris

La base jurídica són els articles 24, paràgraf primer, del Tractat de Funcionament de la Unió Europea, l'article 11, apartat 4 del Tractat de la Unió Europea i el 76 del Tractat de Funcionament de la Unió Europea.

En tots ells, rau la idea que la iniciativa ha de produir-se fruit de l'interès comú europeu. Aquesta és la premissa bàsica i sobre la qual gira l'esperit de la base jurídica. La resolució del Parlament Europeu de 7 de maig de 2009 llista una sèrie de requisits entre els que bàsicament destaca aquest relatiu a establir el nombre mínim d'estats, per arribar a assolir l'interès comú europeu²⁶. Es fixa com a incontrovertible la xifra d'una quarta part dels estats membres.

Els criteris que es van tenir en compte per establir aquesta orientació sorgeixen de tenir en compte que un nombre baix de països farien la iniciativa més accessible. Pel contrari, la iniciativa seria evidentment menys representativa. Contràriament, si el nombre de països és més alt, es garantiria una major representativitat però el procediment seria més oneros.

En termes més concrets i a la llum del que diu el Tractat es podria interpretar com a nombre mínim el de 14 estats membres. És un nombre significatiu, per tant, respecte les indicacions donades al

²⁶ Op.cit supra nota 17 apartats I, J, Ki L.

Tractat, però és una xifra que a totes llums resulta restrictiva per la iniciativa. És per això que el Llibre Verd sobre una iniciativa ciutadana europea considera com que la majoria s'assoliria amb només una quarta part, és a dir 7, tenint en compte que actualment la Unió la conformen 27 estats membres.

Aquest va ser el plantejament del Parlament i l'origen, segons el Parlament, el trobem en l'analogia amb l'article 76 del Tractat de Funcionament de la Unió Europea, on s'estableix que pels actes relacionats amb la cooperació judicial en matèria penal o la cooperació judicial ha de ser adoptada per una quarta part dels estats membres.

La Comissió, no va compartir aquest punt de vista i va considerar que aquesta relació no era tant clara, a banda de considerar que la quarta part és un nombre massa baix i per això, va proposar un terç com a xifra idònia. La Comissió troba les raons en l'article 20 del Tractat de la Unió Europea on es fixa aquest criteri per disposicions del Tractat que tenen caràcter més general. També és la xifra que demanen els parlaments nacionals per posar en marxa el procediment de subsidiarietat²⁷ i també trobem precedents a la legislació nacional Suïssa i Austríaca.²⁸

Després de les consultes provocades pel Llibre Verd, arribem a la proposta de regulació de la Comissió pel Parlament Europeu i el Consell i arrel de les respostes donades a la crida, es redacta l'article 7 titulat: "*Minimum number of signatories per Member State*". En aquest article 7.1 es diu el següent:

*"1. The signatories of a citizens' initiative shall come from at least one third of Member States."*²⁹

²⁷ Protocol sobre l'aplicació dels principis de subsidiarietat i proporcionalitat, adjunt als Tractats de la Unió Europea i de Funcionament de la Unió Europea. Article 7, apartat 2.

²⁸ Op.cit supra nota 18.

²⁹ Op.cit supra nota 25.

Aquest article ha rebut crítiques. Entre d'altres, la feta per Mehr DEMOKRATIE e.V. qui considera que un terç és massa alt. I ho justifica dient que la transnacional societat civil europea no està prou interconnectada ni acostumada a treballar en xarxa i que servirà únicament per aquelles entitats que estan molt ben organitzades i amb suficients recursos. També argumenta que en cap dels països en que la iniciativa funciona a nivell nacional es demana que el número de signatures provingui d'un determinat número de regions, raó per la que no s'entén que en cas europeu aquest sigui un requisit ineludible. Continua considerant que el terç és massa, inclús el quart que proposa el Parlament. Que hauria de ser un cinquè o un sisè nombre d'estats membres de la Unió, els necessaris per habilitar una proposta legislativa d'aquesta mena.³⁰ -Mehr Demokratie e.V. és una associació alemanya sense ànim de lucre registrada a l'any 1988. La seva finalitat és l'anàlisi de la democràcia, referèndums i lleis electorals. El seu lloc web és: <http://www.mehr-demokratie.de>.

Tot i això, el Consell Europeu reunit en data 14 de juny de 2010, sota la Presidència Espanyola, va confirmar, que la proposta legislativa hauria d'iniciar-se amb un nombre significatiu d'estats membres, raó per la qual es considera que un terç és un requisit adequat.

No es va pronunciar de la mateixa manera el Comitè de Regions en el seu dictamen emès, el qual confirma que el número donat pel Parlament és idoni.³¹ De la mateixa manera en Jürgen MEYER, en una entrevista a EuroParlTV, va confirmar també el número de 7 Estats membres com l'idoni.³² El meu punt de vista, fet en aquell moment de la tramitació, fora que cal fer augmentar el nivell de participació de la ciutadania a la Unió i que els principis i declaracions polítiques fetes pels responsables de les institucions han de tenir un efecte directe a la pràctica. Així, si es vol donar una nova dimensió democràtica a la Unió Europea i fer augmentar el debat públic entorn a les

³⁰ Resposta de Mehr Demokratie e.V. a la proposta de la Comissió Europea de 31 de març de 2010 per a una regulació pel Parlament Europeu i el Consell en la Iniciativa Ciutadana Europea. 7 de maig de 2010.

³¹ Op.cit supra nota 27.

³² EuroParl TV, J "La burocràcia obstaculiza la iniciativa ciutadana europea", www.europarl.tv.europa.eu/yourparliament.aspx.

polítiques europees, s'ha de facilitar la tramitació de la iniciativa i, per tant, exigir la participació d'un nombre reduït de països com a condició. Una proposta encertada i coherent amb els desitjos democràtics exposats en els documents analitzats hauria estat, fixar un nombre mínim, al voltant d'una sisena part de països de la Unió.

Finalment el Reglament, en el seu article 7.1 fixa, que han de ser recollides en un mínim de quatre Estats membres. I hauran de representar, almenys, el número mínim de ciutadans fixats en l'annexe I en el moment del registre de la iniciativa ciutadana proposta. El dit nombre correspondrà al número de diputats del Parlament Europeu elegit en cada Estat membre i multiplicat per 750.

B.- Número mínim de signatures

La base jurídica en aquest apartat torna a ser l'article 24, apartat quart del Tractat de la Unió Europea. Com a element bàsic, es considera que s'ha de fixar una quantitat mínima de ciutadans per estat membre. S'estableix la xifra d'un milió de ciutadans europeus. Es considera que la relació 1/500 és significativa, d'aquí que el número mínim de ciutadans hagi de ser un milió, en ser la població a la Unió Europea de 500 milions de ciutadans.³³

En el Llibre Verd s'avaluaven diferents opcions per a establir un nombre i entre elles es plantejava la de donar un número fix per estat membre. El defecte d'aquest criteri rau en la penalització que patirien els estats més petits com Malta, el qual té només 410.000 habitants en front d'Alemanya que en té 82 milions. Un altre criteri que sembla més encertat, i que té al Parlament Europeu com a defensor, és el que estableix, segons el Llibre Verd, *“otra opción más equitativa sería establecer el umbral como una proporción de la población por Estado miembro. Este umbral podría fijarse por analogía con la proporción de ciudadanos de la Unión exigida para presentar una iniciativa ciudadana”*.

³³ Op.cit supra nota 17 apartat N.

Actualment la població de la Unió és d'aproximadament 500 milions de ciutadans, i la iniciativa necessita un milió de signatures, el percentatge ve a ser un 0'2%. Això implica, tal i com exposa la Comissió, que Alemanya necessitaria 160.000 signatures, mentre que Bèlgica 20.000. Per justificar aquesta opció la Comissió, compara aquest 0,2% amb l'1,2% exigida a Espanya o Àustria en llurs legislacions nacionals, 1,5% de Lituània, o 10% a Letònia.³⁴

La proposta de regulació feta per la Comissió pel Parlament Europeu i el Consell es materialitza amb la redacció, en aquest cas de l'article 7.2 que diu:

*“2. In one third of Members States, signatories shall comprise at least the minimum number of citizens set out in Annex I”.*³⁵

L'annex I és un quadre amb un número mínim de signatures exigides per estat. S'ha optat finalment en establir un número concret de signatures. Així, a tall d'exemple i seguint el criteri del principi de l'annex I per a una millor comprensió, en un primer moment, cal dir que es van fixar per a Alemanya 72.000 signatures, per a Malta, 4.500, Bèlgica 16.500 i Espanya 40.500.

S'estableix d'aquesta manera un doble criteri consistent en una quantitat mínima fixa per Estat membre, com a criteri per sota el 0,2% fixat per la Comissió i un altre criteri consistent en fixar una quantitat inversament proporcional al volum de la població dels estats membres, de manera que als estats membres més poblats els serà exigida una quantitat més petita i els més petits, una quantitat més elevada.

³⁴ Op.cit supra nota 18.

³⁵ Op.cit supra nota 25.

La proposta feta per la Comissió, pel Parlament i pel Consell es va considerar adequada per Mehr Demokratie e.V.³⁶ Aquest és també el meu parer.

El Dictamen del Comitè de les Regions no esmena tampoc aquest aspecte, encara que sí proposa una esmena al terç, demanant que sigui un quart.³⁷

El Reglament aprovat, fixa un número de signatures per Estat, que es relacionen en l'annexe I, i que per a Alemanya serien 74.250, Malta 3.750, Bèlgica 16.500, Espanya 37.500. En total 1.000.000 de signatures.

C.- Edat mínima dels participants

La base jurídica torna a ser l'article 11, apartat quart del Tractat de la Unió Europea. Els paràmetres en aquest cas tenen a veure amb el principi de proporcionalitat, en el sentit que tota restricció ha de tenir en compte el dret a la participació democràtica i evitar la desigualtat per aquest motiu. A banda, s'han d'evitar interpretacions contradictòries. Considerant en tot cas que l'edat per participar en la iniciativa seria la mateixa que per a votar a les eleccions al Parlament Europeu.³⁸

El Llibre Verd considerava com a criteri encertat permetre donar suport a la iniciativa en aquells supòsits en que els ciutadans tinguin l'edat suficient per a votar en les eleccions europees en els respectius estats membres de residència. En la quasi totalitat dels casos és a l'edat de divuit anys. Només trobava una dificultat per establir l'edat mínima per a donar suport a la iniciativa: la disfunció que provoca el fet que a Àustria l'edat mínima són 16 anys. La Comissió va considerar

³⁶ Op.cit supra nota 33.

³⁷ Op.cit supra nota 27.

³⁸ Op.cit supra nota 17 apartat P i Q.

inviabile reduir l'edat als 16 anys a la resta dels estats membres per poder donar suport a la iniciativa ciutadana.³⁹ I així és que en la proposta feta pel Parlament i el Consell diu:

*“Article 3.2 In order to be eligible to support a proposed citizens’ initiative, signatories shall be citizens of the Union and shall be of the age to be intitles to vote in the European elections”.*⁴⁰

Per tant, l'edat per a poder signar una proposta d'iniciativa ciutadana serà la de 18 anys a tots els Estats membres, excepte a Àustria que serà de 16. La Comissió, vista la redacció de l'article, renuncia a tenir un criteri únic europeu.

L'article 3.4 del Reglament aprovat fixa l'edat per poder donar suport a una iniciativa la suficient per a poder votar en les eleccions al Parlament Europeu i especifica que han de ser ciutadans de la Unió.

2.3. Procediment per a la presentació de la iniciativa popular

Sota aquest títol i en aquest apartat s'analitzarà el procediment de la iniciativa legislativa, seguint l'ordre fet fins ara. L'anàlisi tindrà en compte, com en l'apartat anterior, les darreres reflexions realitzades per institucions que participen en el procés legislatiu així com entitats i persones que influiran en la redacció final del text.

³⁹ Op.cit supra nota 18.

⁴⁰ Op.cit supra nota 25.

A.- Registre de la iniciativa i decisió de la Comissió sobre el Registre

En aquest apartat es tracta d'abordar les qüestions més formals relacionades amb el contingut de la proposta que s'ha de presentar. La resolució del Parlament, de 7 de maig de 2009, fixa unes directrius marc sota les que es desenvoluparan els posteriors actes.

Segons l'annex, el procediment es divideix en les següents fases:

- a) Registre de la iniciativa.
- b) Recollida de manifestacions de suport.
- c) Presentació de la iniciativa.
- d) Declaració de la Comissió amb el seu posicionament.
- e) Verificació que l'acte legislatiu és conforme als Tractats.⁴¹

A partir d'ara analitzarem cada fase del procediment comparant la seva evolució amb els documents que s'han anat produint per part de les institucions.

El registre es realitzarà en front de la Comissió i pels organitzadors i finalitzarà amb la decisió formal de la Comissió declarant que el registre ha finalitzat satisfactòriament. A banda dels requisits formals i evidents del fet de registrar, com podria ser presentar la iniciativa en forma, determinar les circumstàncies personals de l'organitzador i altres, el fet rellevant és que la iniciativa ciutadana ha de complir els següents requisits:

- a. Hi ha d'haver una invitació a la Comissió perquè presenti una proposta d'acte legislatiu de la Unió.
- b. La Unió ha de tenir competències legislatives en la matèria.
- c. La Comissió ha de tenir competències en presentar la proposta.

⁴¹ Op.cit supra 17. Apartat Z.

- d. L'acte legislatiu que es pretengui sol·licitar no pot ser manifestament contrari als principis generals del Dret aplicats en la Unió.⁴²

Per tant, els ciutadans han de tenir en compte que qui tramitarà la proposta serà la Comissió i que no es pot escollir qualsevol tema, ja que la Unió ha de tenir les competències. A més, ha de ser la Comissió, i no el Parlament o el Consell, qui tingui les competències per dur endavant la proposta. A banda, el contingut de l'acte legislatiu no pot ser contrari als principis generals del Dret aplicats a la Unió. Els estats membres també tenen un paper important a jugar en aquest moment del procediment que és estar segurs de l'autenticitat de la iniciativa.

La funció de la Comissió al comprovar l'admissibilitat de la iniciativa no pot entrar a valorar raons d'oportunitat política, així ho diu la resolució del Parlament Europeu. Si la Comissió entra a realitzar aquest tipus de consideracions, podria suposar que decidís sobre la base de les seves consideracions d'oportunitat política. La Comissió s'haurà de limitar a valorar els fonaments jurídics esmentats.⁴³ Això ho haurà de fer en dos mesos i, a més, haurà d'informar als organitzadors i donar informació sobre altres iniciatives presentades.⁴⁴ Després es publicarà al Diari Oficial de la Unió Europea. S'informarà d'immediat al Parlament Europeu, al Consell, als Estats membres i estarà subjecte a examen per part del Tribunal de Justícia de les Comunitats Europees i pel Defensor del poble. També es publicarà a la web de la Comissió i el presentant la podrà retirar en qualsevol moment.⁴⁵

La Comissió estudia en el Llibre Verd la possibilitat que aquesta proposta es faci d'una determinada manera. Una de les opcions que planteja fora que la iniciativa adoptés la forma d'un projecte d'acte legislatiu amb disposicions jurídiques fàcils de reconèixer. Sembla un requisit

⁴² Op.cit supra 17. Apartat T.

⁴³ Op.cit supra 17. Apartat Y.

⁴⁴ Article 41 de la Carta de Drets Fonamentals de la Unió Europea.

⁴⁵ Op.cit supra 17. Apartat 5 c) i d) del annexe

massa restrictiu i onerós, a banda que el Tractat no demana aquest requisit. Per tant, potser seria suficient determinar amb claredat quin és l'assumpte i quin és l'objectiu.⁴⁶ Si no es fa d'aquesta manera, les iniciatives que es presentin no sortiran tant de la ciutadania entesa com a ciutadania individual i espontània, sinó que sorgiran de grups d'interès, "lobbys", associacions que tinguin capacitat d'articular un document amb base jurídica i que a més comptin amb capacitat financera per a poder encarregar el seu estudi i redacció i aquest no és l'esperit del Reglament que està adoptant el Consell i el Parlament Europeu.

La proposta de regulació que fa en aquell moment la Comissió pel Parlament i del Consell demana en el seu article 4 els següents requisits:

"Article 4.1 Prior to initiating the collection of statements of support from signatories for a proposed citizens initiative, the organiser shall be required to register it with the Commission, providing the information set out in Annex II, in particular on the subject-matter and objectives as well as on the sources of funding and support for the proposed citizens initiative.

This information shall be provided in one of the official languages of the Union, in an onlineregister made available for that purpose by the Commission (hereafter "the register").

L'annex II enumera en set punts la informació necessària que ha de facilitar l'organitzador de la iniciativa. Demana un títol, en no més de 100 caràcters; el subjecte, en no més de 200 caràcters; la descripció, en no més de 500 caràcters; la base legal que apareix en el Tractat; les dades personals de l'organitzador; els recursos i suport amb que compta la iniciativa i en darrer lloc també es faculta a l'organitzador a presentar un esborrany de proposta legislativa.

⁴⁶ Op.cit supra 18.

L'article 4, en els seus apartats 2 a 5, segueix regulant la forma en què s'ha de registrar la iniciativa, concreta en quins casos no s'ha d'admetre, com en el supòsit que no siguin serioses o abusives o bé vagin manifestament en contra dels valors del Tractat. Els altres apartats es refereixen a l'obligació de la Comissió en registrar de manera immediata la iniciativa, donar un número i enviar la confirmació a l'organitzador. També es farà pública tan bon punt hagi estat registrada.⁴⁷ Cal afegir que el document pot estar redactat en qualsevol llengua oficial de la Unió i que l'organitzador pot incloure un esborrany de text legislatiu en l'annex.

L'article 4, en els seus paràgrafs tres i quatre, va rebre crítiques, com per exemple les de l'entitat Mehr Demokratie e.V. pel caràcter massa ampli i poc concret que pot no admetre a tràmit propostes sense gaire explicacions, és a dir, susceptible d'incórrer en inseguretats jurídiques. A més ja es preveu un control segons estableix l'article 8 un cop reunides les 300.000 signatures, cosa que fa que aquests dos paràgrafs limitin innecessàriament i d'una manera no prou concreta la proposta.⁴⁸ És, per tant, un calaix de sastre on la Comissió pot refugiar-se per admetre o no una proposta.

Així és que sota les paraules "abusives", "serioses", "valors i principis de la Unió" es pot construir un mur per evitar la tramitació de la iniciativa ciutadana. També és cert que hi haurà propostes que efectivament siguin obertament rebutjables. Aquest és un dels aspectes que més preocupen, ja que la Comissió, té massa poder. I segons els documents referits, la feina de la Comissió hauria de consistir en valoracions jurídiques i no polítiques. L'apreciació política o jurídica es fa difícil de discriminar amb els termes: "abusives", "serioses" i "valors i principis de la Unió". En alguns casos serà evident però en molts altres casos, l'abús i la seriositat seran difícils de determinar objectivament. Em sembla més fàcil de valorar l'apreciació sobre si la iniciativa respecta o no els valors fonamentals de la Unió Europea, ja que són uns termes més objectius que no pas la seriositat o abús d'una proposta, tret de les que siguin evidents.

⁴⁷ Op.cit supra 25

⁴⁸ Op.cit supra 34

El Comitè de les Regions tampoc considera encertada la manera en què es redacta la proposta de la Comissió de registrar una iniciativa ciutadana i proposa una sèrie d'esmenes. D'entrada demana canviar el títol de l'article, de manera que considera que s'ha d'afegir "*Registre i decisió sobre l'admissibilitat* d'una proposta d'iniciativa ciutadana". (en cursives l'afegit). Té sentit aquest canvi de títol i el que això implica, ja que el control s'ha de fer en aquest moment. Cal facilitar la feina al ciutadà i si tenim en compte que es poden dirigir iniciatives dels més variats orígens i que la legislació comunitària i les matèries que són competències de la Unió i de la Comissió no es coneixen suficientment per la ciutadania europea, el control ha de ser el més aviat possible i evitar despeses i esforços innecessaris.

A l'apartat segon de l'article 4, el Comitè va esmenar completament i va proposar una nova redacció. En primer lloc transcriuré la Proposta de la Comissió i després, l'esmena del Comitè de les Regions.

“Artículo 4.2 Excepto en los casos previstos en los apartados 3 y 4, la Comisión registrará sin demora la iniciativa propuesta con un número de registro único y remitirá confirmación al organizador”.

El Comitè de les Regions en canvi proposava:

"Artículo 4.2 La Comisión adoptará una decisión sobre la admisibilidad en un plazo de dos meses a contar desde la recepción de la solicitud mencionada en el apartado 1. La propuesta de iniciativa ciudadana se considerará admisible si satisface las siguientes condiciones:

A. que se refiera a una cuestión sobre la que puede adoptarse un acto legislativo de la Unión a los efectos de aplicación de los Tratados;

- B. *que la Comisión esté facultada, en el ámbito de sus competencias, a presentar una propuesta;*
- C. *que respete los valores y principios fundamentales de la Unión Europea, así como el conjunto de derechos fundamentales de la UE consagrados en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión, y*
- D. *que sea compatible con el principio de subsidiariedad."*

Quant a l'apartat 3 la Comissió proposava:

"3. No se registrarán aquellas propuestas de iniciativas ciudadanas que pudieren razonablemente considerarse incorrectas, bien por ser abusivas, bien por falta de seriedad."

En canvi el Comitè de les Regions demanava la següent redacció:

"3. No se registrarán aquellas propuestas de iniciativas ciudadanas que sean manifiestamente abusivas, carezcan de seriedad o sean contrarias a los valores de la Unión".

En l'apartat 4,

"4. La Comisión denegará el registro de las propuestas de iniciativas ciudadanas que fueren manifiestamente contrarias a los valores de la Unión".

El Comitè de les Regions demanava la següent redacció:

"4. La decisión mencionada en el apartado 2 se notificará al organizador de la iniciativa ciudadana propuesta y será objeto de publicación".

L'apartat 5 també queda modificat i inclús el Comitè de les Regions va afegir-hi un sisè apartat, en el sentit següent:

"5. Las propuestas de iniciativas ciudadanas que se hubieren registrado se publicarán en el Registro."

El Comitè demanava que:

"5. Las propuestas de iniciativas ciudadanas que se hubieren declarado admisibles se publicarán en el Registro" i el

"6. Los servicios de la Comisión traducirán a todas las lenguas oficiales de la UE las partes esenciales de una iniciativa que haya sido declarada admisible".⁴⁹

Tal i com diu el Comitè de Regions en el seu Dictamen, el control previ previst en la proposta de la Comissió a la fase de Registre es considera lesiva i onerosa en el sentit que després d'haver recollit 300.000 signatures, en tres països, no sembla raonable, declarar la seva inadmissibilitat per alguna de les causes que preveu l'article 4.

El més rellevant de les esmenes del Dictamen és que elimina de la proposta de regulació que fa la Comissió pel Parlament i del Consell el seu article 8: la recollida de 300.000 signatures a l'organitzador de la iniciativa. Es tracta d'una prèvia avaluació de la iniciativa que es considera innecessària. Hi estic completament d'acord. La iniciativa tal i com arriba, tret que sigui manifestament abusiva, no seriosa o clarament contrària als valors i principis de la Unió Europea, hauria de ser registrada. I no un cop recollides 300.000 signatures en tres Estats membres, sinó únicament 10.000. Tot i això, és cert que un nombre tan baix de signatures pot fer que persones o

⁴⁹ Op.cit supra 27

entitats amb dubtoses intencions puguin accedir a la Comissió d'una manera senzilla. És evident que cal evitar arribar a aquesta situació i, per tant, s'hauria d'establir algun tipus de mecanisme per evitar l'ús inadequat de la iniciativa. Altrament aquest mal ús de la iniciativa podria bloquejar l'aparell administratiu de la Comissió, situació que cal evitar.

“Article 8.1 After having collected 300.000 statements of support in accordance with article 5 from signatories from at least three Member States, the organiser shall submit to the Commission a request for a decision on the admissibility of the proposed citizens initiative. For this purpose the organiser shall use the form set out in Annex V”.

Val a dir que altres opinions s'han fet sentir respecte d'aquesta limitació prèvia. És el cas de J. MEYER, qui afirmava que potser haurien de ser 10.000, 50.000 o 100.000 les signatures.⁵⁰ De la mateixa manera opina l'organització Mehr Demokratie e.V, que rebutja els paràgrafs 3 i 4 de l'article 4. Demana també en relació a l'article 8, la rebaixa del nombre de signatures de 300.000 a 10.000.⁵¹ La qüestió es evitar que els organitzadors de la iniciativa no es trobin amb la circumstància que han fet tot l'esforç per recollir un gran nombre de signatures amb la feina, temps i diners que això suposa, i la iniciativa no sigui admesa. A banda, es posen en dubte altres aspectes, com el fet que parts de la iniciativa siguin admissibles i altres no i el fet que es pugessin solucionar. En darrer lloc, convé recordar que en aquest cas, tal i com es produeix en altres, els actes jurídics de la Comissió són susceptibles de revisió pel Tribunal de Justícia de la Unió, tal i com diu la proposta de regulació del Parlament de 7 de maig de 2009. Aspecte que penso que no és necessari recordar en el text legislatiu.

Finalment, el Reglament fixa el número mínim de signatures en un milió i en el seu article 4, sobre el Registre de la iniciativa, estableix com a requisits imprescindibles, que hagi constituït un comitè de ciutadans i s'hagi nomenat a les persones de contacte, que la iniciativa no estigui

⁵⁰ Op.cit supra 36

⁵¹ Op.cit supra 34

manifestament fora de l'àmbit de competències de la comissió, que la iniciativa ciutadana proposada no sigui manifestament abusiva, frívola o temerària i que la iniciativa proposada no sigui manifestament contrària als valors de la Unió establerts en l'article 2 del Tractat de la Unió Europea.

B.- Recollida de suport individual i confirmació oficial pels estats membres

En aquest moment del procés, la iniciativa ciutadana ha estat registrada correctament i ara cal cercar el suport dels ciutadans. Caldrà la participació dels estats membres.

a) Termini per a fer la recollida de suport individual:

En aquest moment del procediment, cal cercar suport individual a la iniciativa. La proposta ja ha estat legalment registrada. És el moment en que entren a participar els estats membres, facilitant un procediment eficaç per a la recollida de les manifestacions de suport i la confirmació oficial del resultat. La proposta feta pel Parlament, de 7 de maig de 2009, estableix que el termini per a la recollida serà d'un any. Es començarà a comptar el primer dia a partir del tercer mes en que la decisió del Registre ha estat presa. Un cop verificat el suport, els estats membres hauran de transmetre als organitzadors de la iniciativa, en el termini de dos mesos, una confirmació oficial del número de suports recollits conforme a dret i desglossats per nacionalitats.⁵²

El Llibre Verd de la Comissió Europea, a fi de determinar o qüestionar el termini, analitza l'estat de la qüestió a diferents estats membres. Tots ells fixen terminis diferents (30 dies a Letònia; 60 a Eslovènia; 6 mesos a Espanya o 18 mesos a Suïssa). A banda, cal valorar que si el termini és massa llarg, es pot perdre la contemporaneïtat de la qüestió, i també valorar la dificultat en muntar campanyes europees, que són per raons geogràfiques més

⁵² Op.cit supra 19

complexes que les nacionals. El Llibre Verd acaba proposant un any com a termini raonable.⁵³

El document elaborat per la Comissió, que recull l'opinió dels ciutadans en resposta al Llibre Verd, diu que gairebé tots els ciutadans, organitzacions i autoritats públiques consideren que ha d'existir un termini per a la recollida. És, per tant, pràcticament unànime aquesta qüestió i no discutible. Altra qüestió és quin és el termini. En aquest cas la resposta no és unànime ja que els que defensen un període més curt, tenen raó, ja que Internet permet accelerar el procés, i també tenen raó els que demanen un període més llarg, per motius de la complexitat d'una campanya a 28 Estats.⁵⁴

L'apartat 4 de l'article 5 fixa el termini de la recollida de la següent manera:

“All statements of support shall be collected after the date of registration of the proposed initiative and within a period that shall not exceed 12 months”.

La proposta, per tant, recull les recomanacions fetes amb anterioritat en els diferents moments als que hem fet esment. És un termini raonable que permet mantenir la contemporaneïtat de la proposta i evita complicar l'organització de la iniciativa i, en canvi, no complau als partidaris de reduir el termini per motius tecnològics, que semblen menys importants que els arguments donats en primer lloc.

b) Forma en que ha de fer-se la recollida de suport individual:

La proposta feta pel Parlament, de 7 de maig de 2009, dedica una bona part dels apartats de l'annex a detallar la manera en què s'ha de fer aquest suport individual. A la declaració, el

⁵³ Op.cit supra 25

⁵⁴ Op.cit supra 26

ciutadà ha de facilitar una sèrie de dades. El document per tant, fixa unes condicions que obliguen a cedir informació personal. Haurà de constar:⁵⁵

1. Nom.
2. Data de naixement.
3. Domicili postal de residència.
4. Nacionalitat (en cas de més d'una, el ciutadà pot escollir la que vulgui).
5. Declaració jurada conforme no ha donat suport amb anterioritat a la mateixa iniciativa.

A continuació el document descriu una sèrie de drets que he agrupat:

1. Dret a que les dades personals siguin respectades segons la llei de protecció de dades.
2. Dret a revocar el suport, sempre que es faci en el termini de recollida de suport.
3. Dret a ser informats pels organitzadors.
4. Dret a exigir un certificat on s'expliciti que han estat degudament informats.
5. Dret a rebre una còpia del suport donat.

El Llibre Verd de la Comissió Europea considera que els estats membres han de participar en aquest moment en el procés i que s'han d'elaborar disposicions que verifiquin i autentifiquin les signatures dels ciutadans, d'acord amb la legislació nacional, europea i internacional dels drets fonamentals, els drets humans i la protecció de dades de caràcter personal. Aquesta funció la faran els estats membres sempre que no hi hagi un organisme europeu que ho faci.

La qüestió a decidir, i que planteja el Llibre Verd, és la relativa als procediments establerts a diferents estats membres per la verificació i autenticació de les signatures. Hi ha països on els requisits són força estrictes –fer-ho a centres designats a l'efecte, davant de funcionari o notari- en canvi, a d'altres els requisits són menys estrictes, on la validació generalment es fa a posteriori.

⁵⁵ Op.cit supra 19

Cal decidir com s'harmonitza aquesta diversitat, altrament, tan habitual a la Unió Europea, a fi d'evitar mecanismes massa burocràtics i càrregues administratives innecessàries. Una opció seria deixar als estats membres decidir com regular aquests aspectes i una altra opció preveu la plena harmonització dels requisits. És clar que en aquest cas s'haurien de substituir les disposicions legals que ja són vigents a estats membres. A banda, el Reglament, en un sentit jurídic, no pot entrar a establir especificitats per a cada estat membre.

Així és que un tercer camí, el més racional segons el Llibre verd, seria fixar unes disposicions bàsiques a escala de la Unió Europea i determinar uns requisits mínims per la verificació i autenticació de signatures. Els estats membres només podrien adoptar mides addicionals en el marc dels requisits establerts a escala de la Unió Europea. Aquesta tercera possibilitat és la més europeïsta i més homogeneïtzadora d'aquesta part del procés, i per tant, en termes europeus, la que sembla més integradora.⁵⁶

Les respostes donades a la crida feta pel Llibre Verd sobre aquesta qüestió no aclareixen si el sistema ha de ser comú o no. Hi ha diferents opinions. No hi ha diferents opinions, en canvi, amb la qüestió de si hi ha d'haver un procediment uniforme a tots els Estats membres. És en aquest aspecte on les reivindicacions dels ciutadans són més clares, ja que s'han de donar les màximes facilitats a la recollida de signatures, tant és així que el document esmenta que hauria de ser possible que la recollida es fes al carrer. Sembla exagerada aquesta proposta, però certament, es tracta que la veu del ciutadà s'escolti, motiu pel que les institucions que estan al servei del ciutadà haurien de facilitar al màxim la recollida i arribar al màxim nombre de districtes urbans o rurals.

L'altre punt cabdal en aquest apartat és la forma en que es recullen les signatures i en aquest cas, com no podia ser d'altra manera, es considera que la recollida en línia de les

⁵⁶ Op.cit supra 24

signatures és idoni. No s'entén una regulació d'una recollida massiva de signatures que ha d'arribar a un milió de ciutadans, donant l'esquena a les noves tecnologies i en tot cas assegurant mitjançant sistemes informàtics la seguretat de la recollida. Pocs són els que no consideren adequat aquest sistema i defensen el paper com a suport de la signatura.⁵⁷

La proposta de regulació feta per la Comissió, pel Parlament i el Consell, ho determina a l'article número 5 que titula "*Procedures and conditions for the collection of statements of support*".

L'apartat 1 de l'article estableix com ha de recollir-se la signatura i es remet a l'annex III. L'annex demana omplir de dades tres blocs, que en la versió anglesa, anomena "*boxes*". Les dades de l'organitzador s'han d'omplir al "*box*" 1 i 2: al "*box*" 1: Número de registre de la iniciativa, data de registre i web de la iniciativa al Registre de la Comissió; i al "*box*" 2 : títol (en 100 caràcters), matèria (200 caràcters), descripció dels aspectes essencials de la iniciativa (500 caràcters), nom i adreça de l'organitzador i web de la iniciativa. Al "*box*" 3, s'hauran de reomplir, aquest cop pel signant: nom, adreça, e-mail, data i lloc de naixement, nacionalitat, tipus d'identificació (ja sigui passaport o seguretat social) i certificació d'haver donat les dades correctes i de no haver donat suport més d'un cop.

El document s'ha de signar pel ciutadà en cas que es faci en format físic de paper. En cas que sigui signatura electrònica, no caldrà, evidentment. En aquest cas, s'haurà d'estar al que disposa l'article 6. També cal destacar que només hi ha un camp que no és obligatori omplir, és el que es refereix a la web de la iniciativa. S'entén que la disposició no pot obligar a l'organitzador d'una iniciativa a haver de construir i finançar una pàgina web. Altra cosa és pensar que, és absolutament necessari fer-ho, i més en aquest cas que es tracta d'arribar a un milió de ciutadans i amb possibilitat de que aquestes signatures provinguin de 27 països diferents.

⁵⁷ Op cit supra 26

Veiem com la regulació que es proposa no fa al·lusió al paper que han de jugar els estats membres en aquesta recollida de signatures. Encara que l'al·lusió als estats membres es descriu en el proper article, el número 6, al que es remet el propi apartat 2 d'aquest article 5 en el supòsit que el suport es faciliti per via electrònica.

L'article 6 regula la manera en què s'ha de donar suport electrònic en línia a la iniciativa. És l'article més llarg de tots amb diferència i consta de 5 apartats en els que es descriu amb tot detall com s'ha de produir aquesta recollida a fi de que sigui vàlida. Ve a recollir les demandes fetes per la ciutadania en resposta a la crida del Llibre Verd i, per tant, és motiu de satisfacció que les institucions europees responguin a les demandes fetes d'una manera democràticament directe. També havia estat proposada pel Parlament, encara que la Comissió ha variat la manera en que s'ha de fer aquest suport ja que el Parlament no dóna tanta importància a la recollida electrònica de les signatures com està fent la regulació proposada per la Comissió.

En aquest article és on els Estats membres entren a jugar un paper clau en el procés de la iniciativa. Tant l'apartat 1:

“Where statements for support are collected electronically, the data obtained through the online collection system shall be stored in the territory of a Member State..”

com el 2:

“..The organiser may, at any time, ask the relevant competent authority of the Member State in which the data collected is or will be stored, to certify that the online collection system complies with those provisions..”.

I el 3 també:

“Where the online collection system complies with provisions referred to in paragraph 4, the relevant competent authority shall within one month issue a certificate in accordance with the model set out in Annex IV”.

L'annex IV, es titula *“Certificate confirming the conformity of an online collection system with Regulation”*. En aquest apartat, l'autoritat competent de l'estat membre ha de certificar que compleix amb les provisions previstes a la regulació.

L'apartat 4 és el que determina com ha de fer-se la recollida electrònica en línia i així, demana:

- a) *“only natural persons may submit a statement of support form online;*
- b) *the identity of the person can be verified;*
- c) *the data provided online is securely stored, in order to ensure, inter alia, that it may no be modified or used for any other purpose than its indicated support of the given citizens' initiative and to protecte personal data against accidental or unlawful destruction or accidental loss, alteration or unauthorized disclosure or access;*
- d) *the system can generate individual statements of support in a form complying with the model set out in Annex III, in order to allow for the control by the Member States, in accordance with Article 9 (2).”*

Destaca la implicació de la Comissió amb la recollida electrònica de signatures en tant en que ha d'adoptar especificacions tècniques per implementar aquest darrer paràgraf 4.

Caldrà, tal i com estableix l'article 19, que un Comitè assisteixi a la Comissió, essent d'aplicació allò que disposen els articles 5 i 7 de la Decisió 1999/468/EC.⁵⁸

Cal insistir, per tant, que la manera en que la Comissió proposa, en aquell moment, el tractament de la recollida de signatures per via electrònica és molt adient, tenint en compte que prové de la resposta al tanteig que ha fet mitjançant el Llibre Verd. A més la Comissió s'ha extès en aquesta part de la regulació, tenint en compte el paper cada cop més rellevant que tenen les noves tecnologies en l'aplicació de la democràcia directa. La Comissió, a més, proposa que es creï un Comitè per assessorar en aquesta matèria, qüestió que evidencia la intenció en aprofundir en les característiques tècniques de la recollida electrònica en línia, entès pel previsible allau de signatures que arribin per aquest conducte.

També es fa evident l'aposta de la Comissió per les noves tecnologies, en els apartats que demana les dades de les adreces web de les iniciatives com a identificadores dels subjectes tant i com si fossin dades personals. En el mateix sentit, el Dictamen emès pel Comitè de les Regions sobre aquest tema no fa esmenes a aquesta part de la regulació. Tampoc altres de les fonts consultades, que opinen sobre el procés, fan esmenes a aquest apartat de la proposta, motiu que fa pensar que la proposta dels articles 5, 6 i 19 és encertada.

El Reglament estableix, en la mateixa numeració que la proposta de Reglament, els procediments i requisits per a la recollida de les declaracions de suport i el sistema de recollida mitjançant pàgines web.

⁵⁸ Op.cit supra 25

c) Lliurament del número de suports per part dels estats membres.

Els Estats membres tenen un paper important en el procediment de recollida de signatures i es manifesta de nou en aquest apartat, ja que són els estats membres els encarregats de lliurar als organitzadors el resum del número de signatures recollides.

La regulació del Parlament preveu unes obligacions pels Estats membres a l'hora de complir amb aquesta exigència:

- a) Un cop verificades les signatures han de fer la tramesa en un termini de dos mesos.
- b) La confirmació ha d'incloure el nombre de manifestacions, ordenats per nacionalitats.
- c) Evitar duplicitats en la tramesa, evitant duplicacions en les confirmacions.⁵⁹

La tramesa dels resultats de la recollida de les signatures als organitzadors es reflexa en la proposta de regulació de la Comissió pel Parlament i el Consell en l'article 9 en relació a l'article 14, i a l'annex VI i VII. En tots ells es detallen els certificats que ha d'emetre l'autoritat competent de l'estat membre. L'article 14 dóna un termini de tres mesos des de l'entrada en vigor de la regulació per a que l'estat membre designi una autoritat competent. També és el termini de tres mesos el que es dóna als estats membres per a trametre a l'organitzador el suport a l'iniciativa sigui en format paper o electrònic. Aquest aspecte no és comentat per les fonts consultades que analitzen la iniciativa.

El Dictamen elaborat pel Comitè de les Regions fa una darrera esmena sobre aquest apartat.

⁵⁹ Op.cit supra 25

I així, l'apartat 1 de l'article 9 considera que cal afegir que juntament amb les signatures i l'annex VI, on es detalla el suport a la iniciativa, s'hauria d'adjuntar un pressupost de despeses realitzades i les fonts de finançament fetes servir.⁶⁰ La raó, diu el Comitè, rau en la necessitat de ser coherents amb el que demana l'article 4 sobre la forma en que s'ha de finançar la iniciativa i la necessitat d'informar d'aquest aspecte a l'annex 2. I per tant, ara és el moment de declarar la quantitat i procedència de les despeses, ja que, ara, és el moment en que es coneixen. D'aquesta forma, es respecta el principi d'informació i transparència. El Comitè també proposa que s'hauria d'elaborar un formulari senzill que s'acompanyés al Reglament a fi de facilitar la feina als organitzadors.

L'esmena del Comitè és encertada en el sentit que pretén facilitar la gestió de la iniciativa en la seva vessant financera i a banda, lògica i coherent amb el que es demanava al principi de la regulació en el seu article 4.

El Reglament fixa el requisits per a la presentació de la iniciativa ciutadana davant la Comissió en els articles 9, sancions que l'Estat membre podria imposar als organitzadors a l'article 14 i en els annexes el detall de formularis a reomplir per les autoritats dels Estats membres.

d) La protecció de dades i el principi de transparència.

Aquests principis es tracten conjuntament pel Llibre Verd de la Comissió, i per aquest motiu, els tractarem en el mateix apartat. Té sentit tenir presents aquests principis i la protecció de drets que implícitament porten just en el moment del procediment en que la ciutadania té contacte amb la proposta i ofereix les seves dades a un projecte legislatiu.

⁶⁰ Op cit supra 27

La protecció de dades: El Parlament Europeu, en la seva proposta de 7 de maig de 2009, inclou la referència en aquest moment del procediment, raó per la que hem de pensar que és en aquest estadi de la tramitació on cal fer èmfasi. La raó és clara: en aquest moment en que els ciutadans han deixat les seves dades personals a les autoritats competents dels estats membres i aquestes dades també estaran disponibles pels organitzadores de la iniciativa cal defensar els drets dels ciutadans. En aquest sentit la proposta del Parlament fa una advertència a les autoritats dels estats membres.⁶¹

El Llibre Verd també fa al·lusió a la necessitat que s'adoptin mesures per a la protecció de les dades de caràcter personal, però no llença cap pregunta a la ciutadania en el seu document, suposem que per l'evident regulació que al voltant de la protecció d'aquests drets ja opera en l'àmbit europeu. En aquest sentit, l'article 12 de la proposta de regulació es titula "*Protection of personal data*" on es produeix la remissió a la Directiva del Parlament Europeu i del Consell de data 24 d'octubre de 1995, 95/64EC i la regulació continguda a (EC) No 45/2001 del Parlament Europeu i el Consell sobre la protecció individual de les dades personals per part de les institucions comunitàries i la seva lliure circulació.⁶² Són susceptibles d'infringir aquesta normativa no solament els organitzadors de la iniciativa, sinó també, els estats membres i les autoritats competents per ells designades i la Comissió Europea.

El principi de transparència: té sentit tractar aquest principi ara, ja que és en aquest moment del procediment i abans que la Comissió entri a valorar la iniciativa que cal explicar d'on provenen els recursos i com es destinen els mateixos. La proposta del Parlament hi dedica un apartat especial en aquest aspecte al final de l'annex. És en aquest apartat on considera que la Comissió no hauria de tractar el contingut de la

⁶¹ Op cit.supra 17

⁶² Op cit.supra 25

iniciativa fins a conèixer degudament els aspectes financers de la proposta d'iniciativa.⁶³

El Llibre Verd va més enllà, tot dedicant un apartat també especialment a la iniciativa, la Comissió suggereix que no només s'ha d'explicar el finançament de la iniciativa per preservar el principi de la transparència, sinó demana que es faci també per responsabilitat democràtica. La Comissió proposa que aquesta informació sigui disponible en tot el procés de recollida de signatures en la pàgina web de la iniciativa. I finalment considera que les iniciatives no han de rebre finançament suport públic ja que en tot cas, cal preservar la independència i l'impuls dels ciutadans.⁶⁴ Aquests arguments xoquen amb la idea que cal democratitzar la Unió i fer-la més accessible als ciutadans d'una manera clara. Si no existeix ajut financer, el temps dirà quin tipus d'iniciativa avançarà. De ben segur que seran aquelles iniciatives que tinguin estructura i interessos econòmics o poder més evidents. Només cal visitar la pàgina d'interessats o "lobbistes" a la web de la Comissió Europea per assabentar-se de quins seran els agitadors i possibles candidats a presentar una iniciativa. En aquest sentit han estat les respostes donades al Llibre Verd i que es recullen al document elaborat per la Comissió. També qüestionen com a dubtosa la independència que està en perill en el supòsit que la iniciativa sigui promoguda amb ajuts europeus. Tot el contrari, com he comentat abans, caldrà esperar i veure d'on provenen les iniciatives per adonar-se'n que els ciutadans individualment ho tindran més difícil que les organitzacions.⁶⁵

La proposta de regulació de la Comissió conté una "*Legislative Financial Statement*" que cal seguir per part dels organitzadors a continuació dels annexes que s'adjunten al

⁶³ Op cit supra 17

⁶⁴ Op cit supra 18

⁶⁵ Op cit supra 24

finalitzar l'articulat, que garanteixen el respecte al principi de transparència proclamat des de la proposta del Parlament de 7 de maig de 2009.

L'article del Reglament que regula la protecció de dades personals, és efectivament l'article 12, un dels articles més extensos del cos jurídic.

C.- Presentació de la iniciativa a la Comissió i decisió formal de la Comissió sobre la presentació de la iniciativa

L'annex de la proposta de regulació feta pel Parlament Europeu de 7 de maig de 2009 ens diu com s'ha de presentar aquesta iniciativa a la Comissió. Es tracta de dur la proposta d'iniciativa més els justificants que acreditin el suport a la mateixa.

La Comissió ha de valorar la representativitat de la iniciativa. És a dir:

- a. Si compta amb el suport de com a mínim un milió de ciutadans.
- b. Si el suport prové de ciutadans de com a mínim un quarta part dels Estats membres.
- c. Si els ciutadans representen respectivament, 1/500 com a mínim de la població de cada estat membre.

La representativitat de la iniciativa té una avaluació concreta donat que s'han de valorar qüestions que no admeten interpretació com són els elements que s'acaben de descriure, tant si són un milió de ciutadans, una quarta part dels estats membres o una proporció determinada.

No és el mateix, en canvi, la valoració que ha de fer la Comissió respecte de les raons polítiques o jurídiques per rebutjar la iniciativa. Els documents analitzats no admeten cap més interpretació. Un rebuig ha de ser per raons estrictament jurídiques. Però aquí tenim una qüestió que pot generar inseguretats jurídica als ciutadans europeus, ja que es fa difícil precisar què és allò jurídic o polític.

De la mateixa manera que en el Registre de la iniciativa no es podien tenir en compte propostes que foren no serioses o abusives, ara, un cop recollides les signatures tornem a tenir una valoració que hauria de ser estrictament jurídica, és a dir, escrupolosament respectuosa amb el text del Reglament però no hauria d'anar més enllà.

La Comissió té dos mesos per pronunciar-se i la seva decisió es publicarà al Diari Oficial de la Unió Europea. La decisió estarà subjecte a examen per part del Tribunal de Justícia de les Comunitats Europees i pel Defensor del Poble. La Comissió també publicarà en el seu lloc web una llista amb totes les iniciatives ciutadanes degudament presentades.⁶⁶

El Llibre Verd de la Comissió considera important conèixer l'opinió dels ciutadans quant a si és necessari un sistema obligatori de registre de les iniciatives i si s'hauria de fer mitjançant un lloc web de la Comissió. En el seu desè apartat també tracta el fet que es puguin presentar iniciatives sobre la mateixa qüestió. Es valora la necessitat d'evitar que iniciatives duplicades carreguessin el sistema i restessin reputació a l'instrument de la iniciativa. Encara que també s'ha d'anar en compte ja que iniciatives que podrien considerar-se idèntiques, podrien no ser-ho, encara que continguessin elements similars.⁶⁷

La resposta que recull el document de la Comissió al·ludeix a la necessitat de que efectivament hi hagi un lloc web on s'hagin d'inscriure les iniciatives i també que aquest lloc web no estigui només instal·lat a la Comissió, sinó també al del Defensor del poble, del Parlament Europeu i del Tribunal de Justícia de la Unió Europea. No es considera necessari, en canvi, que s'hagi de regular el fet que hi hagi duplicitats d'iniciatives.

Les condicions per a considerar que el registre de la iniciativa s'acompleixen es recullen en apartats de tres articles.

⁶⁶ Op cit supra 17

⁶⁷ Op cit supra 22

A l'article 11 de la proposta de regulació de la següent manera:

“Article 11: Procedure for the examination of a citizens’ initiative by the Commission

1. Where the Commission receives a citizens’ initiative in accordance with Article 10 it shall:

a. Publish the citizens’ initiative without delay on its website;...”

A l'article 10:

“Article 10: Submission of a citizens’ initiative to the Commission.

After having obtained certificates provided for in article 9 (2), and provided that all relevant procedures and conditions set out in this Regulation have been complied with the organiser may submit the citizens’ initiative to the Commission.

For the purpose of this article, the organiser shall make use of the form set out in Annex VIII and shall submit the completed form together with copies, in paper or electronic form, of the certificates referred to in the first paragraph above.

The Commission may request the originals of those certificates.”

A l'article 9.2:

*“The competent authorities shall, within a period that shall not exceed three months, verify the statements of support provided on the basis of appropriate checks, and deliver to the organiser a certificate in accordance with the model set out in Annex VII, certifying the number of valid statements of support for that Member State”.*⁶⁸

⁶⁸ Op cit supra 25

Amb la redacció d'aquests apartats d'aquests articles ja tenim la resposta a com s'ha de produir la iniciativa a fi de que es consideri legalment presentada. D'entrada, la iniciativa ha de ser immediatament publicada a la pàgina web de la Comissió. I únicament en aquesta, no en altres pàgines d'altres institucions. De nou, la confiança en les noves eines digitals és present i també destaca la celeritat en que es demana que aquesta publicació es produeixi. També es podria considerar la possibilitat que la iniciativa fora penjada en pàgines web d'altres institucions a nivell nacional o regional dels estats membres.

La proposta de regulació no fa al·lusió a la qüestió de permetre o invalidar la viabilitat d'una iniciativa pel fet que dupliqui una altra ja presentada ni tampoc de si permet o invalida una iniciativa que fora contrària a una altra presentada.

Quant als certificats que acrediten el número, l'origen i la proporcionalitat del suport han de ser elaborats en un període de tres mesos per les autoritats competents dels estats membres. Aquesta feina, que es realitza als estats membres, és important perquè són els qui revisen que les condicions exigides s'acompleixen i, alhora, descarreguen a la Comissió haver d'efectuar aquesta feina. Respon al principi de subsidiarietat i exemplifica com les administracions dels estats membres estan imbricades amb les institucions europees d'una manera molt intensa. La raó és que seran certificats emesos per una Administració diferent que la pròpia Comissió, les que habiliten als organitzadors de la iniciativa a seguir endavant amb el projecte.

El Reglament finalment regula aquests aspectes en els seus articles 9 i 10 les condicions per a la presentació de la iniciativa i el procediment d'examen de la iniciativa ciutadana per part de la comissió. Per tant, hi ha un ball d'articles en relació a la proposta de Reglament però pràcticament es demanen les mateixes condicions.

D.- Valoració objectiva i substancial de la iniciativa i proposta legislativa de la Comissió

Aquesta és la darrera fase de la iniciativa i consistirà tal i com diu aquest títol en la valoració objectiva i substancial de la proposta legislativa per part de la Comissió amb l'objectiu de presentar una proposta legislativa. La resolució del Parlament, de 7 de maig de 2009, diu que la Comissió presentarà una proposta legislativa, si així ho considera, en base al que conté la iniciativa. És a dir, la Comissió ha d'avaluar el contingut dels assumptes de la iniciativa i inclús podrà demanar als organitzadors que exposin els continguts per aclarir aspectes que no siguin prou clars. La Comissió, segons aquesta resolució, tindrà tres mesos per prendre una decisió.

La decisió pot ser negativa, en el sentit que pot decidir no presentar cap proposta legislativa. La decisió s'informarà als organitzadors de forma individual, es publicarà al Diari Oficial de la Unió Europea, al Parlament Europeu, al Consell i als Estats membres. En cas de que s'abstingui de pronunciar-se, l'assumpte haurà de sotmetre's a examen del Tribunal de Justícia de les Comunitats europees i el Defensor del Poble.⁶⁹

Crec que aquesta situació no es pot produir. No és possible acceptar que un cop recollides les signatures, fet tot l'esforç i destinat tots els recursos a dur a endavant una proposta, els organitzadores es trobin que la Comissió no presenta cap proposta legislativa.

El Llibre Verd es refereix als següents aspectes:

- a) Un d'ells és el termini per a resoldre. Ja que el Tractat de Lisboa no especifica un termini, es pot interpretar que no s'hagi fixat per a donar temps a analitzar qüestions complexes. El Tractat de Lisboa tampoc fixa un termini al Parlament per a resoldre les peticions. És clar que no fixar un termini pot produir incertesa. S'argumenta que ha de ser relativament fàcil trobar casos en que bones pràctiques administratives fixin un

⁶⁹ Op cit supra 17

termini, i així poder fixar el termini en base a les bones pràctiques. També s'explica que als estats membres hi ha casos de tota mena, és a dir, que imposen terminis més curts i altres més llargs. En tot cas, l'argument és que la Comissió ha de tenir prou temps per a analitzar la qüestió, que no hauria de superar els sis mesos, des de que es presenta formalment la iniciativa a la Comissió. La diferència amb la proposta del Parlament és que aquest proposa dos moments. Un d'ells de dos mesos per a analitzar la representativitat de la iniciativa i l'altra tres mesos per a decidir sobre les qüestions de fons.

- b) L'altre, el fons del tema proposat a la iniciativa: La Comissió haurà d'avaluar dues qüestions cabdals
 - a. L'admissibilitat de la iniciativa, és a dir, si entra dins el marc de les seves atribucions.
 - b. El fons de la mateixa, és a dir, si mereix que la Comissió li doni tràmit.⁷⁰

Les respostes de la ciutadania al Llibre Verd conclouen que s'ha de fixar un termini i la majoria considera que el termini de 6 mesos és correcte, encara que hi ha qui demana un termini més curt.

Quant a l'admissibilitat de la iniciativa, segons el document de treball de la Comissió, fet a 31 de març de 2010, hi ha opinions que dubten del moment en que s'ha de produir aquesta avaluació. Consideren que s'hauria de produir en el moment del Registre. D'aquesta manera s'eliminarà temps, diners i frustració. Altres, en canvi, consideren que aquesta avaluació s'ha de fer i a consciència per evitar que entrin iniciatives que poguessin vulnerar Drets Fonamentals. També s'arriba a plantejar, per a assegurar la independència de la decisió, que aquesta fora feta des d'una altre entitat independent, és a dir que no fora la Comissió. Altres consideren que un control previ pot evitar que a tot Europa es debati sobre una qüestió i fins i tot, es considera que és millor un bon debat que el fet que la iniciativa passi a un tram final legislatiu. És a dir, el que es valora és el fet que un tema que pot afectar a la Unió Europea, tingui un espai on debatre's ja que el que cal

⁷⁰ Op cit supra 18

protegir és la llibertat d'expressió i el fet que finalment la iniciativa es converteixi en un disposició legal o no, és a més a més, ja que s'hauria de valorar el resultat immediat del projecte.⁷¹

La proposta de regulació en el seu article 11 sota el títol: "*Procedure for the examination of a citizens' initiative to the Commission.*"

Article 11.

1. Where the Commission receives a citizens' initiative in accordance with article 10 it shall:

...

b. examine the citizens' initiative and, within 4 months, set out in a communication its conclusions on the initiative, that action it intends to take, if any, and its reasons for doing so.

2. The communication referred to in paragraph 1(b) shall be notified to the organiser of citizens' initiative as well as to the European Parliament and the Council and shall be made public".⁷²

L'article fixa el termini per a la Comissió en 4 mesos. Ni 6 com deia la majoria segons el Llibre Verd ni 3 com deia la proposta del Parlament. L'article dóna a la Comissió la facultat de fer el següent:

- a) Avaluar la iniciativa havent de justificar-la mitjançant unes conclusions.
- b) Emprendre les accions que consideri, consistents en iniciar la tramitació legislativa.
- c) No emprendre cap acció.
- d) En qualsevol cas raonar la seva decisió.

⁷¹ Op cit supra 24

⁷² Op cit supra 25

Després s'haurà de comunicar a les parts implicades i al públic perquè pugui conèixer el contingut de la decisió.

Aquesta avaluació de la Comissió és, per tant, el darrer obstacle que els organitzadors han de superar per veure com s'inicia el tràmit legislatiu. Si es supera, el Consell i el Parlament hauran de rebre la proposta de regulació de la comissió i crear una disposició en base a la proposta feta pels ciutadans.

Vista la tramitació, la Comissió és la institució més determinant i amb més poder per decidir. Des d'entitats com Mehr Demokratie e.V., es demana que els organitzadors tinguin oportunitat de ser escoltats per la Comissió. Escoltats en una audiència oberta al públic, per a valorar des de la ciutadania la proposta. També demanen que els organitzadors haurien de tenir una oportunitat de presentar el seu cas davant el Parlament i el Consell. Aquest tràmit hauria de produir-se també en el cas que la proposta fóra rebutjada. Per tant, el control dels organitzadors sobre la Comissió ha de ser raonablement potent. Mehr Demokratie e.V., opina que la llibertat de la Comissió per decidir si una iniciativa és políticament vàlida o no ha de comptar amb un procediment transparent i respectuós. I per tant es fa necessari que els organitzadors puguin presentar directament a la Comissió la iniciativa. Segons aquesta entitat hi ha diversos acadèmics que opinen: “*..that the view that the Commission is not free to decide whether or not to put forward draft legislation proposed in an ECI. They believe that in the case of an ECI which has satisfied the necessary conditions and has been declared admissible the Commission has a duty –a possibly circumscribed one- to forward draft legislation to the Parliament and Council. Under no circumstances, however, can the latter be bound by an ECI*”.⁷³

⁷³ Mehr Demokratie E.v *apud* Maurer, A/Vogel, S: (2009) Die Europäische Bürgerinitiative, Chancen, Grenzen und Umsetzungsempfehlungen (The European Citizens' initiative, Opportunities, Limitations and Recommendations for Implementation) pp. 26-28.

La mateixa entitat considera que el procediment previst per la iniciativa a l'article 11.4 del Tractat de la Unió Europea falla en relació als drets que té el Parlament Europeu segons l'article 225 del Tractat de Funcionament de la Unió Europea. Situació que sorprèn perquè l'article 225 és l'inspirador de l'11.4.

És rellevant tenir en compte que fruit dels acords entre el Parlament i el Consell pel proper període electoral, la Comissió ha d'explicar en el camí a qualsevol iniciativa legislativa l'adopció de l'iniciativa d'acord amb l'article 225 esmentat, en un període de tres mesos. La Comissió haurà de proposar com a màxim al cap d'un any o inclure-ho en la proposta del següent any.

En darrer lloc cal afegir que P. Nikiforos Diamandouros, Defensor del poble, va tractar el, mes de febrer de 2010, el seu rol en tramitació de la iniciativa. Un dels aspectes claus en que es considera que ha de participar és en el moment de l'admissibilitat de la iniciativa. Membres del Parlament Europeu van discutir aspectes de la proposta de regulació entre les que destaquen:

Morten Messerschmidt (EFD, DK) planteja l'oportunitat que el Defensor del Poble pugui tractar aspectes relatius a l'admissibilitat de la iniciativa. El Defensor confirma que aquesta qüestió correspon al Parlament i al Consell, i no al Defensor del Poble. De la mateixa manera que a preguntes de Ragal Trzaskowski (EPP, PL) va considerar que no podia prendre part en qüestions polítiques.⁷⁴

El Reglament en el seu article 10 estableix el procediment d'examen d'una iniciativa presentada i obliga a la Comissió a que:

⁷⁴ www.ombudsman.europa.eu/resources/otherdocument.faces/fr/4592/html.bookmark.

La publiqui sense retràs en el seu registre, que rebi als organitzadors, i que en el termini de 3 mesos reculli en una comunicació les seves conclusions finals de caràcter jurídic i polític sobre la mateixa, les mides que en el seu cas es proposi adoptar i les raons per actuar o per no fer-ho.

I un important article, el 12, que fixa l'oportunitat als organitzadors per a presentar la iniciativa ciutadana en audiència pública, on la Comissió i el Parlament Europeu vetllaran perquè aquesta audiència s'organitzi pel Parlament Europeu, i si procedeix amb altres institucions i altres òrgans de la unió que hi vulguin participar i també perquè la Comissió estigui representada a un nivell adequat.

3. CONCLUSIONS

La iniciativa popular europea és una de les grans novetats del nou Tractat de Lisboa. Ha estat inclosa en un nou títol del Tractat nomenat: Disposicions sobre principis democràtics. I comparteix espai amb altres variants de la democràcia. L'article 11, en el seu quart apartat, descriu amb relativa precisió la nova eina per a la ciutadania. Es tracta de la possibilitat que un número important de ciutadans iniciï la tramitació d'una llei d'abast europeu. El Tractat demana que la regulació de la iniciativa reguli les condicions i procediment de la futura iniciativa ciutadana europea.

Aquesta és una eina coneguda dins els estats membres ja que ha estat present en molts d'ells creant legislació. Ara és el moment que la Unió Europea també gaudeixi dels aspectes positius d'aquesta eina jurídica i el Tractat de Lisboa ha fixat la base jurídica per iniciar el camí.

La iniciativa legislativa popular serà, de ben segur, recordada com una eina fonamental dins l'evolució de la democratització de la Unió Europea. I a més, afectarà al funcionament de les institucions, i al seu Dret, no solament en el que suposa la tramitació de la iniciativa sinó també pels efectes que els continguts puguin generar.

Les institucions implicades són principalment la Comissió, la qual, a la vista de la regulació que es pretén aprovar i com no havia de ser d'una altra manera, s'ha irrogat un paper cabdal en el preludi de la iniciativa. Aquest paper cabdal pertany a la Comissió per imperatiu dels Tractats i, per tant, és una facultat indiscutible. Així és que tenint en compte la regulació en els Tractats del paper de la Comissió en la iniciativa legislativa, no es podia pretendre que la Comissió quedés en aquest cas afeblida en la seva posició. La proposta de regulació feta, això sí, prèvia consulta a la ciutadania mitjançant el Llibre Verd, confirma el paper decisiu de la Comissió en la proposta de nova regulació de la iniciativa. Tot i el detall de la proposta, la regulació ara per ara, deixa bastants interrogants oberts.

On no hi ha dubte, i així ho han manifestat persones i entitats al voltant del procés d'integració de la Unió Europea, és que la iniciativa és un actiu. Ara bé, aquest actiu no es pot malbaratar. Les divergències en l'establiment de les condicions d'acceptació de la iniciativa respecte al seu nombre de signatures i d'estats membres que donen suport a aquesta iniciativa ja s'han resolt. Abans d'elaborar aquest document, la iniciativa ja comptava amb: la proposta del Parlament, el Llibre Verd amb les preguntes que es sotmeten a la ciutadania, la proposta de la Comissió per la regulació de l'iniciativa, l'opinió del Defensor del Poble i un Dictamen del Comitè de les Regions que proposa esmenes a alguns aspectes del text. I ara ja és vigent el nou reglament.

Hi ha tres aspectes essencials que cal analitzar amb més detall:

1) El número de signatures necessàries: Es va estar discutint, quin seria el número més idoni. Es va proposar inicialment que foren 300.000 signatures per a registrar la iniciativa. Finalment s'ha acordat que a l'organitzador de la iniciativa li calen 1.000.000 de signatures d'un terç o un quart d'estats membres per iniciar el tràmit legislatiu amb el Parlament Europeu i el Consell Europeu. Aquest és un nombre que no ha estat qüestionat en el procés d'elaboració de la regulació. Però abans de recollir aquest nombre d'1.000.000 de signatures, la proposta de Reglament demanava que foren 300.000 les que l'organitzador reculli dins tres estats membres per registrar la iniciativa. L'article 8 de la proposta demanava haver aconseguit 300.000 signatures de com a mínim 3 estats membres. Exigir un nombre més elevat com ha estat finalment decidit, pot implicar deixar la iniciativa en mans d'associacions i "lobbistes" amb interessos molt concrets per a proposar legislació en aspectes que no necessàriament pugui tenir sentit per a tota la ciutadania, és a dir de caràcter minoritari i poden bloquejar o incidir negativament en altres propostes que comptin inicialment amb un nombre menor de signatures pel reduït interès que pugui tenir les seves propostes per a les organitzacions i "lobbistes" més potents de l'entorn europeu, de l'entorn de Brussel·les.

Aquest aspecte va ser un dels més destacats pel Dictamen del Comitè de les Regions, el qual demanava eliminar l'article 8 i fondre'l amb el 4. El Comitè demanava no exigir les 300.000 signatures per registrar una iniciativa i que l'avaluació de la idoneïtat de la iniciativa es fes en aquesta fase inicial del procés.

Altrament, la Comissió, també havia de ser curosa amb fixar el número de signatures baix, ja que una ampla discrecionalitat de la ciutadania per endinsar-se en aquest tipus de tramitació pot també produir un bloqueig institucional i burocràtic de la Comissió, en el cas que un allau de propostes intentin avançar per assolir rang legal.

Dos elements es van equilibrar: per una banda, el principi democràtic per fer que la Unió Europea esdevingui un espai de llibertat pels ciutadans i per possibilitar la seva participació en el procés legislatiu sense exigir condicions massa estrictes, i per altra banda, el principi relatiu a l'abús de dret d'organitzadors d'iniciatives ciutadanes de dubtosa legitimitat.

S'ha de garantir que la ciutadania tingui accés a l'eina legislativa. I que per tant s'avanci amb la democratització de la Unió, però no es pot exposar el sistema a un caos administratiu.

L'article ha quedat redactat en el Reglament de la forma següent:

Article 7: Nombre mínim de signatures per Estat membre: 1. Els signants d'una iniciativa ciutadana hauran de procedir de, almenys, un quart dels Estats membres. 2. En un quart, com a mínim, dels estats membres, els signants han de representar, com a mínim, el nombre mínim de ciutadans fixat en l'annex I en el moment del registre de la iniciativa ciutadana proposada. Aquest nombre mínim correspondrà al nombre de diputats al Parlament Europeu elegit en cada Estat membre i multiplicat per 750. 3. La Comissió ha d'adoptar, mitjançant actes delegats, de conformitat amb l'article 17 i en les condicions establertes en els articles 18 i 19, adaptacions adequades de l'annex I per a reflectir qualsevol modificació relativa a la composició del

Parlament Europeu. 4. Els signants es consideren procedents de l'Estat membre que sigui responsable de la verificació de la seva declaració de suport d'acord amb l'article 8, apartat 1, paràgraf segon.

2) Decisió sobre l'admissibilitat d'una proposta d'iniciativa ciutadana: La regulació dona a la Comissió dos oportunitats per rebutjar la iniciativa. En un primer moment, antic article 8.2 a) i b), avui article 4, faculden que la Comissió pot considerar no admissible la iniciativa si no es compleix amb la condició que afecta a recollir un nombre d'1.000.000 de signatures. La Comissió també pot considerar que no és admissible, si l'acte no serveix per implementar els Tractats o no entra en el marc dels poders de la Comissió per fer una proposta de regulació.

El segon moment, segons l'article 11 de la proposta, es produeix posteriorment, entre d'altres aspectes quan l'organitzador ha aconseguit 1.000.000 de signatures. La Comissió, segons l'article, podrà activar el procediment legislatiu o no.

La Comissió ha de decidir dos cops si pot tirar endavant la iniciativa amb la proposta feta per l'organitzador. La primera valoració és decisiva, ja que pot considerar una proposta no vàlida, situació que ha de produir el mínim desgast als ciutadans i a l'organitzador de la iniciativa. Aquesta situació hauria de minimitzar-se al màxim, raó per la que es fa necessari una anàlisi profunda d'aquest requisit.

Aquest doble examen sobre l'admissibilitat de la iniciativa sembla innecessari. Seria més congruent fixar únicament un moment per avaluar la iniciativa. I que aquest moment es produís el més aviat possible. Es pot donar el cas que una iniciativa sigui admissible segons l'article 8 i posteriorment un cop recollides 1.000.000 de signatures i havent donat un vist-i-plau preliminar, la Comissió a la llum de l'article 11 consideri no adient tramitar cap projecte legislatiu. No sembla que aquesta sigui una resposta correcte per l'organitzador d'una iniciativa que ha estat admesa inicialment i que ha aconseguit aquest suport de ciutadans perquè després la Comissió ometi un

acció per fer realitat les intencions dels ciutadans. Si no existís aquest doble control, és a dir, si existís un únic control a l'admissibilitat de la iniciativa, un rebuig de la mateixa seria més comprensible per l'organitzador i els ciutadans. En aquest cas, amb un únic control, avançat el procediment, s'evitarien despeses innecessàries per l'organitzador i frustració pels ciutadans.

El Comitè de les Regions considerava que era el primer moment en que s'hauria de decidir si una iniciativa és admissible, i no en un moment posterior del procediment. Qüestió que sembla raonable pels motius d'economia i esforç explicats anteriorment. És en aquest moment en el qual la Comissió hauria d'entrar a valorar l'admissibilitat seguint els criteris que estableixi el Reglament. En aquest sentit, no serà el mateix dir que no es registraran les iniciatives que siguin incorrectes, ja sigui per no serioses o abusives que dir que no es registraran les iniciatives que siguin manifestament abusives, que els manqui serietat o siguin contraries als valors de la Unió (com demanava el Comitè de les Regions). Entrar a analitzar els adjectius *incorrecte*, *abusiu* i *seriós* és delicat. La Comissió té un marge massa ampli de discrecionalitat. El Reglament hauria de ser més precís en aquest aspecte. És encertat, en canvi, demanar que s'hagin de respectar els valors i principis fonamentals de la Unió, que la Unió Europea sigui competent, i que la Comissió estigui facultada, en l'àmbit de les seves competències. El ciutadà hauria de comptar amb uns paràmetres més acotats per poder plantejar una proposta d'iniciativa, com aquests que s'acaben d'exposar, per evitar incórrer en una inseguretat jurídica.

Per plantejar un exemple: La iniciativa ciutadana pot tractar assumptes que afecten als Tractats? Si la resposta és no, la iniciativa estaria tractant aspectes que afecten a un nivell de legislació no pas de primer ordre com són els Tractats. I això no seria una bona notícia ja que les propostes dels Tractats, que són més polítiques que les constitucions nacionals, haurien de ser susceptibles de reforma mitjançant la iniciativa. Des del Tractat de Lisboa, el Parlament pot proposar reformes dels Tractats, per això no seria cap exageració que els ciutadans mitjançant una iniciativa

poguessin proposar reformes als Tractats. Aquest procés hauria de comptar amb la participació de la Comissió, efectivament.⁷⁵

Finalment la redacció del Reglament en relació a aquests dos aspectes que afecten a la admissibilitat de la iniciativa, queda redactat en el següent article:

Article 4: Registre d'una iniciativa ciutadana proposada: 1. Abans d'iniciar la recollida de declaracions de suport a una iniciativa proposada, els organitzadors han de registrar-la a la comissió i proporcionar la informació que fixa l'annex II, en concret sobre l'objectiu i objectius de la iniciativa ciutadana particular sobre l'objecte i objectius de la iniciativa ciutadana proposada. L'esmentada informació es farà en llengua oficial de la Unió mitjançant una pàgina web que la Comissió facilitarà per aquesta finalitat ("el registre"). Els organitzadors han de proporcionar, pel registre, i si procedeix, a la seva pàgina web, informació actualitzada periòdicament sobre les fonts de finançament de la iniciativa ciutadana proposada. Un cop confirmat el Registre de conformitat amb l'apartat 2, els organitzadors podran facilitar la iniciativa ciutadana proposada en altres llengües oficials de la Unió per a la seva inclusió en el registre. La traducció d'una iniciativa ciutadana proposada a altres llengües oficials de la Unió serà responsabilitat dels organitzadors. La Comissió establirà un punt de contacte que proporcionarà informació i assistència. 2. En el termini de dos mesos a partir de la recepció de la informació que preveu l'annex II, la Comissió ha de registrar sense demora la iniciativa ciutadana proposada amb un nombre de registre únic i remetrà una confirmació a l'organitzador, sempre que es compleixin les condicions següents: a) s'hagi constituït un comitè de ciutadans i s'hagi nomenat a les persones de contacte de conformitat amb l'article 3, apartat 2; b) la iniciativa ciutadana proposada no estigui manifestament fora de l'àmbit de competències de la Comissió per presentar una proposta relativa a un acte jurídic per als fins d'aplicació dels Tractats; c) la iniciativa ciutadana proposada no sigui manifestament abusiva, frívola o temerària, i d) la iniciativa ciutadana proposada no sigui manifestament contrària als valors de la Unió establerts en el

⁷⁵ Op cit supra 34

article 2 del TUE. 3. La Comissió rebutjarà el registre en cas d'incompliment de les condicions recollides en l'apartat 2. En cas que rebutgi el registre d'una iniciativa ciutadana proposada, la Comissió informarà els organitzadors de les raons d'aquest rebuig i de tots els possibles recursos judicials i extrajudicials a la seva disposició.

3) El tercer aspecte on cal aprofundir és el que es regula a l'article 11 1 b). La proposta del Parlament i l'article 10 del Reglament, explica en aquesta fase com la Comissió haurà de fer una valoració objectiva i substancial de la iniciativa, a fi de saber quin és l'interès subjacent.

La redacció de l'article 10 ha quedat redactat de la forma següent:

Article 10: Procediment d'examen d'una iniciativa ciutadana per la Comissió. 1. Després de la recepció d'una iniciativa ciutadana de conformitat amb l'article 9, la Comissió: a) la publicarà sense demora en el seu registre; b) rebrà a tots els organitzadors a un nivell adequat per què puguin explicar en detall les qüestions que planteja la iniciativa ciutadana; c) en el termini de tres mesos, recollirà en una comunicació les seves conclusions finals de caràcter jurídic i polític sobre la mateixa, les mesures que, si s'escau es proposi adoptar i les raons per actuar així o per no fer-ho. 2. La comunicació esmentada a l'apartat 1, lletra c), serà notificada als organitzadors, així com al Parlament, Europeu i al Consell i es farà pública.

Cal dir que la proposta ha de respectar les condicions de fons exigides per la Comissió, encara que eminentment jurídiques. El contingut de la iniciativa ha de respectar les competències de la Comissió per iniciar la iniciativa. En tot moment, en la proposta del Parlament, i així es reflexa en la proposta de la Comissió, s'al·ludeix a la necessitat que la pròpia Comissió respecti a l'hora de formular el seu judici, el caràcter jurídic de la qüestió i en cap cas el caràcter polític. Es fa difícil pensar que cap raonament jurídic pugui no afectar a qüestions polítiques. I més tenint en compte l'àmplia jurisprudència que ha emès el Tribunal de la Unió Europea en la seva trajectòria en la interpretació dels Tractats i altra legislació. A més, serà aquest el moment en que la Comissió

haurà d'avaluar els continguts i els eventuais efectes que suposaria l'aprovació d'un acte legislatiu en el conjunt de la Unió. Per tant, és massa decisiu que la Comissió, ella sola, i sense altra institució o organisme europeu, resolgui aquest aspecte. L'organitzador de la iniciativa hauria de comptar amb una decisió contrastada entre diverses veus i a més hauria de tenir en aquest moment del procés l'oportunitat de ser escoltat.

És delicada la situació perquè està en joc la vida democràtica de la Unió. Així és, ja que el paper de la Comissió, un cop la iniciativa ha superat tots els "obstacles" de procediment i condicions demanades per la regulació, és massa poderós. La Comissió un cop superats tots els requisits que s'especificaran en la futura regulació, i que hem comentat, pot considerar no adient tirar endavant la tramitació legislativa. Això és així per disposició explícita del contingut de l'article 11 1 b) de la proposta de regulació, i Reglament posterior, quan diu que podrà o no. Aquesta situació pot produir un "tall en sec" de les aspiracions dels organitzadors un cop ja havien rebut el vist i plau de la Comissió en un primer moment. La Comissió pot fer inútil, per tant, l'esforç dels organitzadors, els recursos financers utilitzats i el milió de signatures en considerar que no inicia el tràmit legislatiu.

Fins aquest moment, el Parlament Europeu i el Consell no hauran intervingut en el procediment i poden no haver tingut cap informació dels continguts de la iniciativa. És per aquest motiu que seria convenient considerar la possibilitat que aquestes entitats intervinguessin en el procediment previ a la decisió final de la Comissió. Sobretot pel paper que puguin desenvolupar els integrants del Parlament Europeu com a portadors de la sobirania popular, com a representants directes de la ciutadania. Aquest aspecte, pot ser interpretat a l'inrevés, és a dir, que el Parlament Europeu, com a institució on s'apleguen les forces polítiques, tingui una influència massa política en aspectes que no requereixen una valoració política. És possible que el Parlament Europeu en alguns casos compti amb una majoria d'una orientació política que influís negativament a l'evolució d'una iniciativa contrària al seu programa polític però genuïnament democràtica i legal. No per això s'hauria de permetre que el Parlament influís negativament en la tramitació de la proposta. Per la

qual cosa és difícil defensar una major legitimitat del procés a base d'admetre la participació d'altres institucions per fer més participatiu el procés, però alhora, aquest intent pot resultar castrant per multitud d'iniciatives. La Comissió haurà de valorar també aquest aspecte.

Altres institucions afectades per la iniciativa, com és el paper dels estats membres i les institucions per ell designades per difondre la iniciativa i emetre els certificats corresponents, segons es relacionen en els annexes de la proposta de regulació de la Comissió, tenen un paper poc rellevant, en quant a la formalitat dins el procediment. En el sentit de limitar-se a complir les especificitats demanades a la regulació. No pas per emetre judicis respecte a la validesa o no de la tramitació d'una o altra iniciativa. O bé entrar a valorar els continguts de la iniciativa conjuntament amb la Comissió. No es pot oblidar el paper d'altres institucions com el Comitè de les Regions i el Defensor del Poble, el qual, en aquest estat del procés, sobretot pel que respecta al primer, ha estat prou rellevant, en defensa de la democratització de la Unió i seguint l'esperit del que s'ha formulat a l'article 11.

En tot cas, un únic control de la iniciativa preliminar, fet per alguna entitat més que la Comissió i havent participat els organitzadors en les deliberacions, afavoriria una millor comprensió de la proposta.

Altrament, cal insistir en que l'avaluació ha de ser jurídica i no política. Aquesta qüestió és important ja que es fa difícil pensar que no hi hagi temes que puguin tenir una incidència política i es mantinguin només en el plànol jurídic. És per això que l'avaluació de la iniciativa es podria fer des d'una institució independent de la Comissió a fi d'assegurar la independència de la mateixa. El Reglament recorda que els actes jurídics de la comissió són susceptibles de ser recorreguts davant del Tribunal de Justícia de la Unió Europea. És indispensable tenir en compte que no convé una judicialització d'iniciatives i que el que cal garantir és el dret dels ciutadans a provocar un procediment legislatiu.

I en darrer terme, és important destacar altres aspectes que destaquen del Reglament i de la resta de documents analitzats:

1) Finançament de la iniciativa: És rellevant l'interès en fer que el procés sigui transparent (Article 4 de la proposta). Per això es demana molta concreció en l'origen de les fonts de finançament. Aquesta qüestió serà analitzada per la Comissió a la llum de la documentació aportada per l'organitzador com annexes a la proposta d'iniciativa. És un bon exercici per evitar la manipulació de les iniciatives en mans de grups de pressió no sempre interessats en una regulació no subjecte a interessos particulars. És per això que no seria un proposta arriscada plantejar donar un suport financer als organitzadors de la iniciativa.

Es pot interpretar que si es dóna suport financer des de les institucions s'aconseguiria que les propostes fossin més independents. Aquest ajut hauria de ser un cop s'haguessin aconseguit un número determinat de signatures. Un ajut concret i que es podria facilitar des de les institucions europees seria per exemple facilitar el servei de traduccions per a tenir la iniciativa traduïda a totes les llengües oficials de la Unió.⁷⁶

2) La participació dels estats membres en la recollida de signatures és destacable i així els articles 9, 12, 13, 14 i annexes descriuen quina serà la seva funció.

També és important destacar la voluntat expressada per defensar el principi de subsidiarietat en el paper que les autoritats competents dels Estats membres desenvolupin per indicació de la llei.

3) La confiança en les noves tecnologies. Així és que bona part de la regulació es dedica a regular la forma en que s'han de recollir les signatures "on-line" (article 6 i 12 de la proposta de la Comissió). En aquest cas sí està prevista l'assistència d'un Comitè per implementar l'article 6 (article 19).

⁷⁶ Op cit 34

Val a dir que les institucions encarregades de dirigir el procés han anat liderant el procés de confecció de la regulació amb certa intensitat i rapidesa. També cal destacar el paper destacat que la iniciativa va prendre, a l'agenda política. Situació que s'ha pogut comprovar en les declaracions dels representants polítics i fruit de les reunions del Consell europeu, on hi figurava entre les poques qüestions prioritàries tractades.

Certament, ha estat el darrer intent de millorar el sistema de la participació ciutadana en el procés d'elaboració de lleis que ha d'afectar a tots els catalans i europeus. Una millora del sistema democràtic, necessari i urgent, que segons veurem, no ha donat una resposta a l'alçada de les expectatives i amb moltes limitacions que deixen en mans de les institucions europees la decisió sobre la seva admissibilitat, amb criteris, bastant, arbitraris que no permeten ser gaire optimistes en el seu futur desenvolupament.

Cal recordar, tal i com en B. KAUFMANN va fer a la introducció del seminari sobre la Constitució Europea titulat "*The options and limits of direct democracy in the European Union integration process*", que el procés constituent de la Unió Europea amb la implementació de la iniciativa ciutadana és un fet molt rellevant per a la ciutadania que ens recorda al que JJ ROUSSEAU va dir, i citant el text: "*people need laws to govern public life; if everyone is involved in drawing up those laws, then in the final analysis, everyone only has to obey temselves. The result: self-regulation instead of the dominance of some over others.*"⁷⁷

A continuació analitzaré la situació en la que ens trobem a nivell europeu, a data de redacció del present document, les iniciatives presentades, és a dir a data 27 de febrer de 2015. Actualment, les iniciatives ciutadanes europees poden ser consultades a la pàgina web que la Comissió Europea va crear a l'efecte.

⁷⁷ Calmy-Rey, C (2003) "*The options and limits of direct democracy in the European Union integration process*" Brussels, Ed. Fabrice Filliez and Bruno Kaufmann.

En una nota de premsa publicada a Brussel·les en data 31 d'octubre de 2013 va informar que havia conclòs el termini per recollir suports a les primeres iniciatives ciutadanes europees. Informava que s'acabava el termini perquè els organitzadors de les vuit primeres iniciatives ciutadanes europees recollissin declaracions de suport. Tres grups afirmaven haver assolit l'objectiu d'un milió de signatures. En aquest milió s'inclou el nombre de signatures mínim d'almenys 7 estats membres, tal com exigeixen les normes del Reglament. Aquests tres grups són Right2Water, que considera que «l'aigua no és un bé comercial, sinó un bé públic», One of Us (Un de nosaltres), amb la finalitat que la UE deixi de finançar activitats que suposin la destrucció d'embrions humans, i Stop Vivisection (Fre a la vivisecció), que desitja que es posi fi als experiments amb animals vius. El vicepresident Maroš Šefčovič ha declarat:

«Em sento molt animat pel fet que tres ICE tan diferents hagin creuat el llindar de l'èxit. Això demostra que aquest experiment ambiciós i únic de democràcia participativa sense diferenciar entre nacions s'ha guanyat l'interès dels ciutadans a tot Europa. Als organitzadors dels cinc ICE que no han assolit els seus objectius els explico la meua simpatia. No em cap el menor dubte que els seus esforços i energia no han estat erms. Tots ells han aconseguit forjar vincles amb altres persones de mentalitat semblant per tot el Continent i han suscitat autèntics debats paneuropeus sobre qüestions que sens dubte consideren molt importants. Són uns fonaments sòlids sobre els quals poden prosseguir les seves campanyes. »

A partir d'aquell moment, les autoritats nacionals tenien tres mesos per validar les signatures, un procés que ja es va iniciar al setembre 2013 per a la iniciativa Right2Water. Un cop validat qualsevol de les iniciatives que ha assolit el seu objectiu, la Comissió disposava de tres mesos per examinar la iniciativa i decidir com actuar amb ella. Es reunirà amb els organitzadors per tal d'explicar amb més detall les qüestions plantejades en la seva iniciativa. Els organitzadors també tindran l'oportunitat de donar a conèixer la seva iniciativa en una audiència pública organitzada al Parlament Europeu. A continuació, la Comissió adoptarà una Comunicació que explicarà les seves conclusions sobre la mateixa, les mesures que es proposa adoptar i les seves motivacions.

En aquests moments, febrer de 2015, només dues han superat els tràmits que exigeix el Reglament i han estat qualificades per la Comissió. Són les següents:

La primera és: “El dret a l’aigua, i el sanejament com a dret humà. L’aigua no és un bé comercial, sinó un bé públic!”. Els promotors conviden a la Comissió Europea a presentar una iniciativa legislativa per a la implementació del dret humà a l’aigua i el sanejament, reconegut per la ONU i a promoure el subministren d’aigua i al sanejament com a servei públic essencial per a tots. Es va registrar a la comissió amb data ECI(2012)000003, va entrar en data 10 de maig de 2012 i es va publicar la traducció en data 25 de maig de 2012. El país de la Unió on van recollir més signatures va ser Alemanya amb 1.236.455 signatures i Itàlia, molt allunyada amb 65.223 signatures. Té sentit que sigui Alemanya el país on més signatures s’han recollit en aquesta iniciativa atesa la tradició ecològica dels alemanys i per ser d’aquesta nacionalitat, els impulsors de la mateixa. El suport i finançament va ser de 140.000,00 Euros.

La web <http://www.right2water.eu/es/node/45> creada a l’efecte pels organitzadors consultada en data 20 de febrer de 2015, diu que es van recollir 1.884.790 signatures. Els principals aspectes de la iniciativa, especifica els objectius enunciats:

- La garantia de serveis d'aigua i sanejament per a tots els ciutadans de la Unió Europea. Actualment, a Europa continuen sense accés a l'aigua potable i el sanejament uns dos milions de persones. A això cal afegir els milers de llars de baixos ingressos amenaçats de talls d'aigua en no poder pagar els rebuts.
- La Comissió Europea ha de deixar d’obstinar-se en polítiques de liberalització dels serveis d'aigua i sanejament. La promoció del mercat com a proveïdor té com a corol·lari que la qualitat dels serveis rebuts és directament proporcional a la quantitat de recursos econòmics de l'usuari. "Sense diners no hi ha aigua" és el que ve a dir aquest mercat de l'aigua. No obstant això, l'aigua potable i el sanejament són un dret humà. És obligació i competència de l'Estat subministrar aquests serveis al conjunt dels ciutadans.

- En aquests moments, hi ha al món 800 milions de persones sense accés a l'aigua potable i més de 2.000 milions de persones sense accés al sanejament. Europa pot i ha de vetllar perquè en altres parts del món la gent pugui exercir el dret a l'aigua i el sanejament.

Els organitzadors contesten a les següents preguntes: Què és el dret humà a l'aigua? Què és el que implica? Pels organitzadors, per dret humà a l'aigua i el sanejament s'entén el dret de les persones a aigua potable segura i neta, i al sanejament. L'aigua ha de trobar-se en condicions suficients i acceptables de subministrament, accessibilitat i cost. Aquests criteris poden variar d'un país a un altre i fins i tot dins d'un mateix país. Això significa que és responsabilitat dels Estats garantir la prestació universal d'aquests serveis. Així ho va acordar l'Assemblea General de l'ONU el 2010. L'aplicació d'aquests drets no correspon a les forces del mercat, sinó als estats.

Per què és important el dret humà a l'aigua i el sanejament? Pels organitzadors, l'aspecte més important del dret humà a l'aigua és que és un factor de capacitació. L'aigua i el sanejament no són bondats que pugui oferir o deixar d'oferir l'Estat, sinó drets humans, en els quals poden emparar les persones. En conèixer aquest dret, es produeix un canvi de dinàmica en el sentit de la rendició de comptes de les autoritats.

Per què és important garantir els serveis de l'aigua a la UE? Pels organitzadors, els Estats han de complir l'obligació de proporcionar a totes les persones serveis d'aigua i sanejament. Ara bé, es pot donar el cas que l'Estat opti per deixar aquests serveis en mans de les forces del mercat. No obstant això, això només canvia la modalitat de prestació del servei. La implementació del dret humà a l'aigua i el sanejament suposa la disponibilitat, acceptabilitat, accessibilitat geogràfica i econòmica dels serveis per a tots els ciutadans. Això només s'aconsegueix amb la Llei.

Per què s'oposen a la liberalització? Pels organitzadors, els adeptes de l'enfocament de mercat sempre prometen serveis més barats i de més qualitat. Això és un conte que es van inventar les empreses amb majors beneficis. La realitat és ben diferent: més qualitat a preu reduït per als rics i

menys qualitat a major preu per als pobres. No es pot consentir que en el conte s'inclouin els serveis de l'aigua. La competència obliga els operadors a invertir recursos en campanyes de màrqueting, publicitat i competència pròpiament dita, en detriment dels serveis que se suposa han de proporcionar.

S'exclouen les empreses del sector privat? Pels organitzadors, és obligació de l'Estat subministrar als ciutadans serveis d'aigua i sanejament. Els Estats són els que determinen l'organització dels serveis. En la majoria dels països, la prestació de serveis va a càrrec d'empreses públiques; en alguns països, la provisió és privada. No importa que la prestació sigui pública o privada, sempre que els serveis siguin de qualitat. Volen accés a l'aigua i sanejament de qualitat per a tothom. Els serveis d'aigua són serveis públics. La qual cosa vol dir que han de reunir i oferir als ciutadans condicions de disponibilitat, acceptabilitat, accessibilitat geogràfica i econòmica. Les empreses privades, sent el benefici seu principal objectiu, tenen la vista posada en les condicions més rendibles i els sectors de població amb més recursos, amb la qual cosa es desatenen les zones amb menys rendibilitat i els sectors més necessitats.

Tenen com a objectiu donar marxa enrere a la privatització? Els organitzadores també responen aquesta pregunta. El que volen és un canvi d'enfocament de la política europea que doni preferència als serveis d'aigua i sanejament. L'aigua i el sanejament són serveis essencials per a la vida i la consecució dels drets humans. Així, la Comissió Europea ha de tenir com a objectiu garantir l'accessibilitat dels serveis d'aigua i sanejament per a tots els ciutadans a Europa i seguir un enfocament orientat més al gaudi de drets que al mercat, com fa actualment. En matèria de política de l'aigua ha de prevaler el dret humà sobre la consecució del mercat interior. Els Estats tenen l'obligació de preservar els recursos hídrics per a les generacions futures.

Han de ser gratuïts els serveis d'aigua? Els organitzadors tracten aquest aspecte, dient que tots sabem, o hauríem de saber, que la producció, sanejament, transport i proveïment d'aigua potable (neta i segura) tenen un cost. El dret a l'aigua suposa l'accessibilitat econòmica de l'aigua i el

sanejament. Els serveis d'aigua es costegen amb càrrec als impostos generals, a tarifes o a una barreja de tots dos. Des d'aquí es promouen tarifes socials. El preu és proporcional al consum per metre cúbic, d'acord amb els principis de justícia social i solidaritat. Així, s'animarà a l'usuari a consumir l'aigua amb responsabilitat i no malgastar aigua potable per al rec de jardins i neteja de cotxes. Això també significa que les llars no pagaran la factura dels grans usuaris industrials o agrícoles que, en extreure o contaminar els recursos hídrics, fan difícil produir aigua potable.

El dret humà a l'aigua, ajuda als sectors menys afavorits i les persones sense accés a la xarxa? Els organitzadors defensen una major despesa pública per ampliar els serveis d'aigua i sanejament als sectors pobres. El dret humà a l'aigua obliga l'Estat a garantir l'accés del ciutadà a una aigua potable neta, segura i econòmica, i al sanejament. Tot el contrari a un enfocament orientat al mercat que exigeix al consumidor pagar el servei per avançat. No es pot demanar als sectors menys afavorits que abonin l'accés a la xarxa per avançat. El dret a l'aigua fa el que no fa el mercat: ajudar els ciutadans pobres, cosa que s'ha demostrat amb escreix.

En data 19 de març de 2014 emet la comunicació COM (2014) 177 final relativa a la Iniciativa Ciutadana Europea «El Dret a l'aigua i el sanejament com a dret humà. L'aigua no és un bé comercial sinó un bé públic!».

Així literalment, les conclusions són les següents:

“La Comissió acull amb satisfacció la mobilització dels ciutadans europeus en suport de l'accés a l'aigua potable segura i el sanejament a Europa i a nivell mundial. La Comissió destaca la importància de la dimensió de drets humans de l'accés a l'aigua potable segura i el sanejament i continuarà assegurant-se que aquests principis continuen estant en el centre de les seves polítiques. A nivell de la UE, la Comissió, sobre la base del treball ja realitzat, seguirà augmentant i millorant l'accés a l'aigua potable i el sanejament de tota la població a través de les polítiques mediambientals i del finançament d'infraestructures. La Comissió seguirà garantint la

neutralitat de la UE pel que fa a les opcions nacionals, regionals i locals en matèria de prestació dels serveis de l'aigua al temps que vetlla pel respecte de principis clau dels Tractats com la transparència i la igualtat de tracte. La Comissió romandrà també atenta a les preocupacions públiques pel que refereix a l'especificitat d'aquests serveis, com ja ha fet en el context del procés legislatiu de les normes de la UE sobre concessions. L'augment de la transparència en favor dels ciutadans de la UE també constituirà un dels objectius centrals dels esforços futurs de la UE en aquest àmbit. L'objectiu serà capacitar al ciutadà perquè pugui exercir la seva influència satisfent les llacunes d'informació que li impedeixen ser més actiu en l'adopció de les decisions de gestió de l'aigua a nivell local, regional i nacional. A nivell mundial, la Unió manté el seu compromís amb el procés internacional d'elaboració del programa de desenvolupament post-2015 i dels Objectius de Desenvolupament Sostenible d'aplicació universal i seguirà promovent activament l'accés a l'aigua potable segura, el sanejament i la gestió integrada dels recursos hídrics a través de la seva política de desenvolupament, especialment gràcies a un compromís financer de més de 3.000 milions d'euros per dur a terme intervencions amb repercussió en la situació nutricional que incloguin el sector de l'aigua i el sanejament (2014-2020). En resposta a aquesta crida de la ciutadania, la Comissió s'ha compromès a adoptar mesures concretes i a treballar en una sèrie de noves accions en àmbits d'interès directe per a la iniciativa i els seus objectius. En particular, la Comissió:

- reforçarà l'aplicació de la seva legislació sobre la qualitat de l'aigua, basant-se en els compromisos presentats en el VII PMA i en el Pla per a l'aigua;*
- posarà en marxa una consulta pública a escala de la UE sobre la Directiva relativa a l'aigua potable, especialment en nom d'una millora de l'accés a l'aigua de qualitat a la UE;*
- millorarà la transparència de la gestió de les dades pel que fa a les aigües residuals urbanes i l'aigua potable i explorarà la idea d'una avaluació comparativa de la qualitat de l'aigua;*
- introduirà un diàleg més estructurat entre les parts interessades sobre la transparència en el sector de l'aigua;*
- cooperarà amb iniciatives existents per proporcionar un conjunt més ampli de criteris de referència per als serveis de l'aigua;*
- estimularà enfocaments innovadors de l'ajuda al desenvolupament (per exemple, suport a les associacions d'operadors del sector de l'aigua i a les associacions públic-públiques), promourà l'intercanvi de bones pràctiques entre els Estats membres (per exemple, sobre*

instruments de solidaritat) i identificar noves oportunitats per a la cooperació; • defensarà l'accés universal a l'aigua potable segura i el sanejament com a àmbit prioritari dels futurs Objectius de Desenvolupament Sostenible. Finalment, la Comissió convida els estats membres a tenir en compte, en actuar en el marc de les seves competències, les inquietuds manifestades pels ciutadans a través d'aquesta iniciativa i els insta a que redoblin els seus esforços per garantir el subministrament d'aigua potable, neta, segura i assequible i el sanejament per a tothom. De conformitat amb l'article 10, apartat 2, del Reglament sobre la ICE, aquesta Comunicació serà notificada als organitzadors de la iniciativa, així com al Parlament Europeu i al Consell i es farà pública”.

La segona: “Un de nosaltres”. La protecció jurídica de la dignitat, del dret a la vida i de la integritat de tot ésser humà, des de la concepció, en els àmbits de la competència de la UE. La pàgina web de la iniciativa consultada en data 20 de febrer de 2015, <http://www.oneofus.eu/es/>, explica que el procés de recollida de signatures, va concloure amb gran èxit ja que van superar els 20 països i més de 1.800.000 signatures. Recordar que són necessàries 1.000.000 de signatures i que cal recollir-les en 7 països dels 28. El país de la Unió on van recollir més signatures va ser Itàlia 623.947 signatures i Polònia amb 235.964. És lògica la proporció tenint en compte el contingut de la iniciativa i la seva especificitat religiosa, així com que Itàlia és el país al que pertanyen la major part dels organitzadors i finançament de la iniciativa. El suport i finançament va ser de 159.219,00 Euros.

Va ser numerada pel registre de la comissió amb ECI(2012)000005, amb data de registre 11 de maig de 2012 i data de publicació de la traducció 12 de juliol de 2012.

L'objectiu de la iniciativa ciutadana segons els organitzadors, és obtenir el que s'indica en la iniciativa ciutadana presentada al Comitè Executiu, que crida a la implicació dels ciutadans europeus: consideren que cal assegurar en la legislació de la Unió Europea el principi que la dignitat humana i el dret a la vida de cada ésser humà comença en la concepció, i que el

subsegüent desenvolupament legislatiu de les institucions Europees no financi activitats que requereixin la destrucció d'embrions humans, particularment en els camps de la investigació, desenvolupament i salut pública. Però, abans que això, la iniciativa vol ser un estímul cultural i educacional que desperti l'esperit del poble Europeu i un repte a la seva complaença i la seva resignació davant de tots els atacs contra la vida humana. Tot i que la Comissió a Brussel·les no fes el que es demana o si el procés legislatiu que s'ha iniciat no arribés als resultats esperats, la iniciativa ciutadana obtindria grans resultats si el suport popular és nombrós i si la iniciativa es veu acompanyada de múltiples activitats culturals i educacionals (publicacions, seminaris, aparicions a mitjans, debats). El títol escollit per a la iniciativa, "un de nosaltres", centra la nostra mirada en el factor central que envolta tots els problemes relacionats amb la vida humana en les seves primeres etapes. L'anomenada "cultura pro-avortament" aparta la vista del nen concebut però encara no nascut. La cultura de la vida, però, part d'aquesta mirada, que no ignora l'entorn, però que sap com contemplar la meravella de la vida humana des del primer moment de la seva existència. Coneixem les expressions amb les que alguns "esquiven la mirada": "conjunt de cèl·lules"; "Vida, però no vida humana"; "Vida, però no vida com a individu"; "Ésser humà, però no una persona". L'expressió "un de nosaltres" va ser encunyada per recollir l'opinió donada el 28 de juny de 1996 pel Comitè Nacional Italià de Bioètica sobre el tema "identitat i condició de l'embrió humà"; és un document llarg i ben elaborat, confirmat posteriorment en diverses ocasions. La seva conclusió és la següent: "El Comitè arriba per unanimitat a la decisió de reconèixer el deure moral de tractar l'embrió humà, des de la fertilització, de conformitat amb els criteris de respecte i protecció que serien adoptats per als individus humans als quals s'atribueix comunament la característica de persona". "Un de nosaltres" és la frase que resumeix els arguments biològics, legals i antropològics del dret a la vida de l'encara no nascut. Per això, la campanya de recollida de signatures, diuen, ha d'anar acompanyada de l'anàlisi de les dades científiques en relació a l'inici de la vida humana i dels valors que assegurin els drets humans són el fonament de la vida civilitzada: la dignitat humana i la igualtat. Naturalment, l'efecte del despertar cultural dels pobles d'Europa serà més gran com més siguin els que s'adhereixin a la iniciativa; per això no podem acontentar-nos amb aconseguir només el milió de signatures

requerides. El resultat que molts milions signin la iniciativa serà positiu amb independència de la resposta de la Unió Europea. Els organitzadors consideren que no podem oblidar que els membres del Parlament són molt sensibles a l'opinió pública i a l'opinió dels seus votants. Normalment, al Parlament Europeu s'aproven contínuament documents (informes i resolucions) a favor de qualsevol cosa que ens fa oblidar el dret a la vida de l'encara no nascut. Molts d'aquests documents no tenen força legal, però poc a poc van afectant negativament a l'opinió pública. Consideren que si aquesta iniciativa ciutadana arribés a obtenir el sorprenent resultat d'un consens ampli a Europa, seria molt més difícil que continués aquesta tàctica d'hostilitat anti-vida -directa o indirecta, posada de manifest o amagada- a través del vot de documents encara que no tinguin força legal. També cal considerar que la Unió Europea participa en les més importants conferències internacionals, per exemple sobre població i els drets de la dona, que en el passat han donat suport a posicions hostils al dret a la vida de l'encara no nascut. La iniciativa ciutadana creuen que serà capaç de canviar la posició de la Unió Europea en aquestes reunions internacionals amb importants conseqüències beneficioses.

Els promotors afegeixen que, per sobre de tot, és raonable esperar que la iniciativa tingui una influència positiva en la Cort Europea de Drets Humans a Estrasburg, que ha estat requerida en nombroses ocasions sobre la interpretació en relació al dret a la vida del Capítol per a la Protecció dels Drets Humans i Llibertats Fonamentals. Les seves respostes han anat permetent als diferents estats un ampli marge d'autonomia per determinar el moment de l'inici de la vida humana. El raonament de la Cort es basa en els diferents punts de vista que hi ha a les lleis dels diferents estats. Això no és correcte, ja que jutjar no és només "fer fotografies de la realitat"; també ha de definir què s'ha de canviar a la realitat existent. No obstant això, en el context cultural vigent a Europa, la Cort d'Estrasburg és útil per donar suport als pocs estats amb lleis que donen suport a la vida del no nascut, i que estan sotmesos a contínues demandes en contra davant la Cort. Considero que una implicació important dels ciutadans europeus amb la proposta de reconèixer l'embrió humà com "un de nosaltres", faria impossible negar el dret a la vida des de la concepció, i potser mouria a la Cort cap a una posició més propera al reconeixement dels drets humans de l'embrió

humà. La Cort Europea dels Drets Humans és un òrgan del Consell d'Europa, no de la Unió Europea, però és de notar que tots els estats membres de la Unió Europea són també membres del Consell d'Europa, i que la mateixa Unió Europea com a tal, pel Tractat de Lisboa, ha de signar la Convenció Europea de Drets Humans que la Cort té el deure d'interpretar i fer complir. Per descomptat, si el nombre de signatures són suficients, especialment si es supera el mínim establert, és raonable esperar l'aprovació d'una o més regulacions que prohibeixin l'ús de diners europeus per destruir, directament o indirectament, embrions humans. Tot i que aquesta legislació no tingui la "solemnitat" d'una declaració general del dret a la vida des de la concepció, que s'obtidria de la seva inclusió en el capítol dels Drets Fonamentals, sí que tindria la conseqüència directa del reconeixement implícit de la qualitat d'individu humà pel recentment concebut, que posaria a prova l'ampli conjunt de valors sobre els quals la Unió Europea proclama estar inspirada protecció resultarà significativa.

En data 28 de maig de 2014 a Brussel·les, COM (2014) 355 la comissió va emetre una comunicació sobre la iniciativa ciutadana europea "Uno de nosotros". A continuació reproduïm part de la comunicació i sobretot el que la comissió diu a les seves conclusions. Així literalment la comissió, explicita els següents raonaments.

4.1. Aspectes generals: La legislació primària de la Unió Europea consagra explícitament el respecte de la dignitat humana, el dret a la vida i el dret a la integritat de la persona. el Reglament financer estableix que tota la despesa de la UE ha de complir el que disposa la legislació primària de la UE. Per tant, la Comissió no considera necessari proposar canvis en el Reglament financer.

4.2. Investigació amb cèl·lules mare d'embrions humans. Fa poc temps (al desembre de 2013) que el colegislador de la UE ha adoptat les disposicions d'Horitzó 2020 relatives a la investigació amb cèl·lules mare d'embrions humans. Contenen un conjunt acuradament calibrat d'exclusions i condicions, de rigorosos controls previs, de presa de decisions en cada cas concret amb

participació dels Estats membres, d'obligacions contractuals, d'exigència de presentació d'informes, i d'auditories a posteriori. Aquestes disposicions exclouen explícitament del finançament de la UE la destrucció de blastocists amb finalitats d'investigació i respecten plenament la legislació nacional sobre investigació amb cèl·lules mare d'embrions humans. Les auditories a nivell de sistema han demostrat que el sistema implantat està ben dissenyat i és respectat, d'acord amb les majors exigències ètiques. La Comissió subratlla que no se sol·liciten expressament propostes d'investigació en què s'utilitzin cèl·lules mare d'embrions humans. La Comissió considera que les disposicions d'Horitzó 2020 sobre la investigació amb cèl·lules mare d'embrions humans respecten plenament els Tractats de la UE i la Carta de els Drets Fonamentals de la Unió Europea. Considera així mateix que aquestes disposicions ja satisfan una sèrie d'importants sol·licituds dels organitzadors, com la que la UE no financi la destrucció d'embrions humans i la que s'apliquin els controls adequats. No obstant això, la Comissió considera que no pot donar-se satisfacció a la sol·licitud dels organitzadors en el sentit que la UE no financi la investigació posterior a l'establiment de línies de cèl·lules mare d'embrions humans. El motiu d'aquesta posició és que la Comissió va formular la seva proposta tenint en compte les consideracions ètiques, els possibles beneficis per a la salut, i el valor afegit del suport a nivell de la UE per a la investigació amb tots els tipus de cèl·lules mare. Aquesta proposta va ser adoptada pel colegislador, és a dir el Parlament Europeu i el Consell, sobre la base d'un acord arribat democràticament durant les negociacions interinstitucionals. La Comissió seguirà aplicant estrictament el sistema de «triple forrellat» i respectant les normes de seguiment i verificació ja observades en el 7PM i contemplades a l'article 19 del Reglament sobre Horitzó 2020 i en la Declaració de la Comissió associada (Vegeu en els annexos II i III el text complet de l'article 19 i la Declaració de la Comissió). Això es farà de forma totalment transparent. A l'article 19, apartat 5, del Reglament sobre Horitzó 2020 s'estableix que la llista de camps d'investigació exclosos del finançament es pot revisar en el context de l'avaluació intermèdia d'Horitzó 2020, que ha d'estar realitzada per al 31 de desembre de 2017. La decisió d'escometre aquesta revisió concreta dependrà de l'evolució en els camps científics i tecnologies corresponents. Pel que fa al futur suport de la UE a la investigació sanitària, la Comissió seguirà atentament el progrés científic en

la investigació, en particular en el camp de les cèl·lules mare pluripotents induïdes, que tenen moltes propietats similars a les de les cèl·lules mare d'embrions però que encara no poden produir-se de manera plenament útil en clínica ni tractar com a cèl·lules naturals, i donarà el seu suport com sigui convenient. La Comissió està d'acord amb el dictamen 22 del Grup Europeu d'Ètica de la Ciència i de les Noves Tecnologies, on es recollia que, en cas que en el futur es trobessin alternatives a les cèl·lules mare d'embrions humans amb el mateix potencial que aquestes, caldria tenir en compte el més aviat possible les conseqüències d'aquesta evolució en els aspectes tant científics com ètics dels projectes d'investigació amb cèl·lules mare d'embrions humans. Això vol dir que, quan es disposi d'alternatives totalment equivalents a les cèl·lules mare d'embrions humans, la Comissió explorarà el seu ple desplegament i potencial i demanarà al Grup Europeu d'Ètica de la Ciència i de les Noves Tecnologies un nou dictamen que tingui en compte els resultats de la investigació amb aquestes cèl·lules i els avenços científics quant a les seves possibles alternatives. Mentrestant, la Comissió continuarà donant suport al registre europeu de línies de cèl·lules mare d'embrions humans, per facilitar el seguiment de les cèl·lules mare d'embrions humans existents a Europa i fora d'ella, i contribuir a optimitzar el seu ús evitant l'establiment innecessari de noves línies d'aquestes cèl·lules mare.

4.3. Cooperació al desenvolupament. La Comissió conclou que la UE disposa actualment del marc normatiu necessari per gestionar eficaçment el finançament del desenvolupament de manera que contribueixi a minimitzar el nombre d'avortaments realitzats en els països en desenvolupament. Si bé la iniciativa ciutadana no qüestiona directament els objectius i compromisos clau dels Objectius de Desenvolupament del Mil·leni (ODM) ni el Programa d'Acció de la Conferència Internacional sobre la Població i el Desenvolupament (CIPD), la Comissió considera que una prohibició del finançament limitaria la capacitat de la Unió per contribuir a l'assoliment dels fins establerts en els ODM, en particular sobre salut materna, i en la CIPD, fins que s'han tornat a confirmar recentment, tant a nivell internacional com de la UE. Les Nacions Unides han iniciat el procés d'establir una nova agenda del desenvolupament per a després de 2015, i la UE està actualment treballant per aconseguir que els principals principis i

compromisos del Programa d'Acció de la CIPD i els ODM s'incorporin al marc posterior a 2015. El sòlid consens internacional pel que fa a l'àmbit i la definició de la salut sexual i reproductiva i els drets corresponents reconeguts en el Programa d'Acció de la CIPD el 1994 s'acaben de tornar a confirmar en la seva revisió d'abril de 2014, que servirà de base per al període extraordinari de sessions de l'Assemblea General de les Nacions Unides de setembre de 2014 sobre la CIPD. Els principis acordats en la CIPD segueixen inspirant a la cooperació global per al desenvolupament i compten amb el ferm suport de la UE i dels seus Estats membres. La Comissió procurarà informar els interessats i la societat civil a 2015 mitjançant una conferència internacional per fomentar una millor comprensió dels nous instruments internacionals a fi d'incrementar l'eficàcia de la política de cooperació per al desenvolupament i ajuda humanitària. La Comissió continuarà millorant els seus sistemes de seguiment i supervisió, i informant periòdicament al Tribunal de Comptes Europeu sobre l'evolució al respecte. Per exemple, la Comissió està desenvolupant eines i orientacions per reforçar els sistemes de seguiment i avaluar la qualitat dels informes d'auditoria. La Comissió està treballant també per millorar la notificació dels resultats operatius dels programes de desenvolupament finançats per la UE. Aquests sistemes de notificació s'han de reflectir en les pràctiques de gestió, millorar la rendició de comptes, la transparència i la visibilitat de l'ajuda de la UE, i en última instància augmentar l'impacte dels objectius de la UE sobre el desenvolupament, segons recull el Programa pel canvi. Està prevista una revisió intermèdia de l'ICD per abans que acabi 2017. En la revisió intermèdia s'analitzaran les proves obtingudes de les avaluacions, de caràcter tant temàtic com programàtic, i s'aportarà material de base per al diàleg estratègic amb els colegisladors. Per tant, el plantejament de la Comissió es basa en una revisió democràtica i transparent, ja en marxa i de caràcter permanent. D'acord amb l'article 10, apartat 2, del Reglament sobre la iniciativa ciutadana, la present Comunicació serà notificada als organitzadors de la iniciativa, així com al Parlament Europeu i al Consell, i es farà pública.

De l'anàlisi de les dues iniciatives que van superar el requisits legals fixats al Reglament, dir que efectivament, els organitzadors han assolit un gran número de signatures, en el suficient número

de països, i el més difícil, estar a dins de les competències europees. La Comissió en la seva resposta, obre un ventall d'accions legislatives, de seguiment i recomanacions que es fa difícil en aquest moment valorar. És cert, que cal ser optimistes i esperar que la ciutadania europea aprofiti aquest nou canal de participació democràtica i introdueixi a l'agenda política qüestions que els afecten.

Cal dir que en el moment d'escriure aquests apunts, hi ha tres iniciatives més obertes, una per una Europa més justa per a neutralitzar societats pantalla, el new deal 4 Europe per promoure el desenvolupament sostenible, i l'Europa Social per lluitar contra la pobresa.

Per contra hi ha una pila d'iniciatives que han estat tancades o obsoletes, i cinc estan a punt de ser remeses a la comissió, un cop tancat el període de recollida de signatures. (“Weed like to talk”, “Iniciativa europea a favor del pluralismo en los medios de comunicación”, “Act 4 growth”, “Let me vote” and “Stop vivisection”).

4. BIBLIOGRAFIA

4.1. Referències bibliogràfiques

Aldecoa Luzárraga, F, Mercedes Guinea Llorente. (2008), *La Europa que viene*, 1ª edición, Madrid: Editorial Marcial Pons ediciones jurídicas y sociales SA.

Alvarez Rubio JJ. (2007) "Los costes de la no Europa: realizaciones concretas y retos presentes del proyecto Europeo", *Cuadernos Europeos de Deusto*, (nº 37): 27.

Berger, N. (2004) "Participatory Democracy: organised civil society and the new dialogue, towards an European Constitution: from Convention to IGC and beyond, International conference", London.

Borrell, J, C Carnero, D. López Garrido (2003) *Construyendo la Constitución Europea. Crónica política de una Convención*, 1ª edición, Madrid: Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos.

Calmy-Rey, C (2003) *The options and limits of direct democracy in the European Union integration process*, Brussels, Ed. Fabrice Filliez and Bruno Kaufmann.

Cienfuegos Mateo, M (1991) "La participación de los grupos de presión comunitarios en el proceso decisorio de las Comunidades Europeas" *Comunidades autónomas y Comunidad Europea. Relaciones jurídico-institucionales*. p. 161-179.

Cuesta López, V. (2008) *Participación Directa e iniciativa legislativa del ciudadano en democracia constitucional*, 1ª edición, Madrid: Editorial Thomson Civitas.

Cuesta López, V. (2010) "The Lisbon Treaty's Provisions on Democratic Principles: A Legal Framework for Participatory Democracy", *European Public Law* 16, (nº1) 123-138.

Elfer, M (2006) "European Citizens' Initiative. Legal options for implementation below the constitutional level". Brussels. Ed. European United Left / Nordic Green left Group in the European Parliament.

Europarl TV, J "La burocracia obstaculiza la iniciativa ciudadana europea", www.europarl.tv.europa.eu/yourparliament.aspx. (consultat el 21 de Juny de 2010).

- Freixas, T, E. M. Poptcheva (2009) "Iniciativa legislativa popular: Estudio comparativo de la situación legal en los estados miembros de la Unión Europea y previsión de su futuro desarrollo a nivel de la Unión Europea", *Pliegos de Yuste*, (9-10).
- George, S (2006) *Nosotros los pueblos de Europa*, Barcelona: Icaria Editorial.
- Lamassoure, A (2004) *Histoire secrète de la Convention Européenne*, Paris: Editions Albin Michel SA.
- Linde, E, P Mellado (2008) *Iniciación al derecho de la Unión Europea* 4ª edición. Madrid: Editorial Colex.
- Mangas Martin, A (2005) *La Constitución Europea*, Madrid: Iustel Portal Derecho SA.
- Maurer, A/Vogel, S (2009) "Die Europäische Bürgerinitiative, Chancen, Grenzen und Umsetzungsempfehlungen (The European Citizens' initiative, Opportunities, Limitations and Recommendations for Implementation)", pp. 26-28.
- Manin, P (2010) *L'Union européenne: Union de droit, Union des Droits*, Paris: Editions A.Pedone.
- Mehr Demokratie e.V. resposta a la proposta de la Comissió Europea de 31 de març de 2010 per a una regulació per el Parlament Europeu i el Consell en la Iniciativa Ciutadana Europea. 7 de maig de 2010.
- Menendez, A.J., (2005) *El Tratado Constitucional en su contexto histórico*, 1ª edición, Madrid: Circunstancia nº 7.
- Moreiro González, C (2004) " El principio de democracia participativa en el proyecto de tratado de constitución europea", *Cuadernos europeos de Deusto*, (30): 141-161.
- Petitthome, M (2008) "La despolitización de la política europea y el dilema del déficit democrático", *Cuadernos europeos de Deusto*, (39): 137-167.
- Roldan Barbero, J (1993) "Democracia y Derecho Europeo", *Revista de instituciones europeas*, 20 (1): 101-140.
- Secretariat General del Consell de la Unió Europea. (1996), "*Reflection Group Report*", 1ª edició, Brussels Intergubernamental conference p. 11-86.
- Steiner, J (2008) *De la démocratie en Europe*, Paris: L'Harmattan.

4.2. Documents oficials

Comunicat de premsa. Sessió n° 3010 del Consell, assumptes generals, Luxemburg 26 d'abril de 2010. 8697/10 (Presse 89).

Comissió Europea, Memo 10/116 fet a Brussel·les el 31 de març de 2010 <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/10/116&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>

Comision staff working document. Accompanying document to the proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council on the citizens' initiative. SEC / 2010 370. 31 de març de 2010.

CONV 724/03, 12 de Juny de 2003, "the effect of the above proposal is to bring Europe closer to the people, as Laeken recommended. It represents a large step in the democratisation of the Union: It will extend the existing right of petition to a right of the citizens to present legislative proposals to the Commission of the EU".

Dictamen del Comitè de les Regions sobre el tema de la Iniciativa Ciutadana Europea feta en el 85 ple de dates 8 i 9 de Juny de 2010. (CIVEX-V-007).

Llibre Verd sobre una iniciativa ciutadana europea, fet a Brussel·les COM (2009) 622 final.

Libro Verde sobre una Iniciativa Ciudadana Europea de 11 de Noviembre de 2009 de la Comisión de las Comunidades Europeas. COM (2009) 622 final.

La gobernanza europea. Un libro blanco. Bruselas 25.7.2001 COM (2001) 428 final.

Protocol sobre l'aplicació dels principis de subsidiarietat i proporcionalitat, adjunt als Tractats de la Unió Europea i de Funcionament de la Unió Europea. Article 7, apartat 2.

Proposició de la Comissió per a una regulació del Parlament i el Consell per a la iniciativa ciutadana. Feta a Brussel·les. COM (2010) 119 final.

Resolució del Parlament Europeu per el que es sol·licita a la Comissió que presenti una proposta de Reglament del Parlament Europeu i del Consell relatiu a l'aplicació de la iniciativa ciutadana. (2008/2169(INI)). (P6_TA (2009) 0389).

(186.198 espais)