

# LOS PARTICULARES COMO TITULARES DE DERECHOS Y COMO ACTORES LEGISLATIVOS: BALANCE DE LA PRESIDENCIA ESPAÑOLA DEL CONSEJO DE LA UE (ENERO-JUNIO 2010)<sup>1</sup>

Susana Sanz Caballero

*Catedrática de Derecho Internacional Público*

*Cátedra Jean Monnet*

*Universidad CEU Cardenal Herrera*

## I. Introducción

El estudio de los avances que se han producido durante el semestre de Presidencia española (1 enero-30 de junio de 2010) en relación con el tema “Los particulares como titulares de derechos (la Carta de Derechos Fundamentales de la UE) y como actores legislativos (la Iniciativa Ciudadana Europea)” ha sido un reto formidable.

En primer lugar, ha sido un auténtico reto porque se trataba de identificar, analizar, calificar y glosar acontecimientos en el mismo momento en el que éstos se estaban generando, sin dejar pasar un tiempo para que esos avances se fueran asentando y consolidando. Y, en segundo lugar, ese reto ha sido formidable porque resultaba hartamente difícil conseguir información de los actores implicados y porque, además, la poca información que fluía tampoco era muchas veces realmente fiable, ya que era modificada continuamente a medida que iban avanzando las negociaciones.

En buena lógica, resulta difícil conseguir información sobre un asunto en el mismo momento en el que éste se está “fabricando”, máxime cuando se trata de una Presidencia semestral del Consejo de la UE que, por ende, ha sido de transición, como se ha apuntado desde

---

1. Este artículo se enmarca dentro del proyecto de investigación del Ministerio de Ciencia e Innovación DER2009-13752-C03-02 del que la profesora Sanz Caballero es investigadora principal. La autora desea expresar su agradecimiento a las personas que le proporcionaron información sobre los avances del semestre español en relación con la posición de los particulares. Entre ellas, Ana Peyró Llopis (asesora del Gabinete del Secretario de Estado de Justicia del Ministerio de Justicia y profesora titular de Derecho Internacional Público de la Universidad de Cergy-Pontoise), Francisco Fonseca Morillo (Director de la Representación de la Comisión en Madrid), Fernando Val Garijo (profesor de Derecho Internacional Público en la UNED y miembro de la Asesoría Jurídica del MAEC), Ignacio Molina (investigador del Real Instituto Elcano), Ana Salinas de Frías (profesora titular de Derecho Internacional Público de la Universidad de Málaga y asesora jurídica del Consejo de Europa), Ignacio Torreblanca (profesor del Departamento de Ciencia Política de la UNED y Director en España del European Council on Foreign Relations) y Emmanuel Crabit (administrador de la Unidad 3 sobre Ciudadanía y Derechos Fundamentales de la Comisión Europea).

Moncloa. La Presidencia española ha tenido lugar en un tiempo de cambio, de transformación de la UE y de adaptación al Tratado de Lisboa. Y ha sido una Presidencia que, además, ha tenido que ir amoldando los primigenios y desmesurados objetivos que se auto-impuso el propio Gobierno español a una situación de crisis económica cada vez más profunda que ha obligado a ir cambiando las prioridades. Las expectativas tan triunfalistas de la Presidencia de turno en relación con la mejora de la posición del individuo y sus derechos durante este semestre desde luego no han podido cubrirse todas, pero también es cierto que en algunos temas se ha conseguido avanzar bastante<sup>2</sup>.

En las Conclusiones del Consejo Europeo de Bruselas de 10 y 11 de diciembre de 2009 se establecía que uno de los temas en los que se debía seguir trabajando en los siguientes meses era en la adopción de legislación sobre la Iniciativa Ciudadana Europea. Asimismo, se indicaba que, recién adoptado por el Consejo Europeo el programa plurianual para los años 2010-2014 en relación con el desarrollo del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia (ELSJ), esto es, el Programa de Estocolmo, se debía seguir avanzando en la idea de que ese espacio sirva al ciudadano de la UE y a los que residen en el mismo, garantizando a su vez la seguridad de Europa (ptos. 25 y 26). En las conclusiones, se invitaba a la Comisión a adoptar durante este semestre un plan de acción para aplicar el Programa de Estocolmo.

Las Conclusiones establecían, además, que se debía fomentar la ciudadanía y los derechos fundamentales, que la ciudadanía debía convertirse en una realidad tangible y que el ELSJ debía convertirse en un espacio único de protección de los derechos fundamentales. Se reiteraba que el respeto de la persona y de la dignidad humana, así como de los demás derechos consagrados en la Carta de Derechos Fundamentales de la UE (CDFUE) y en el Convenio Europeo de Derechos Humanos y Libertades Fundamentales (CEDH), constituyen un valor esencial. Se establecía la necesidad de tener en cuenta las necesidades particulares de las personas vulnerables (pto. 27).

En consonancia con el contenido de estas Conclusiones, la Presidencia española del Consejo, trabajando en estrecho contacto con Bélgica y Hungría —que ocuparán las siguientes presidencias del Consejo—, elaboró un programa conjunto para los siguientes 18 meses. La Presidencia se planteó cuatro grandes prioridades o ejes de actuación: 1. La rápida y plena aplicación del Tratado de Lisboa; 2. la recuperación económica y la creación de empleo; 3. Europa como actor global responsable y solidario; y 4. Impulsar una Europa de derechos y libertades, esto es, una Europa para los ciudadanos.

La última de esas cuatro prioridades consiste en situar a los ciudadanos europeos en el centro de las políticas de la UE, con iniciativas dirigidas al desarrollo de sus derechos y libertades.

<sup>2</sup> Sobre los retos que se planteaba la Presidencia española, véase: D. López Garrido, "Retos y desafíos de la Presidencia española del Consejo de la Unión Europea", en *Presidencia española. Retos en una nueva Unión Europea*, A. Sorroza (coord.), IEE San Pablo CEU, Fundación Alternativas y Real Instituto Elcano (eds.), 2010, Madrid, pp. 19-25; y C. Carnero, "Una Presidencia para una nueva Europa", en *Presidencia española. Retos en una nueva Unión Europea*, A. Sorroza (coord.), IEE San Pablo CEU, Fundación Alternativas y Real Instituto Elcano (eds.), 2010, Madrid, pp. 26-28.

La prioridad son las políticas de promoción de los derechos fomentando una ciudadanía del siglo XXI, según el Programa de la Presidencia del Consejo<sup>3</sup>. Esta prioridad (que la Presidencia española consideró estratégica) fue subdividida, a su vez, en varias iniciativas diferentes:

- 1) El impulso para la adopción de una propuesta que regule la Iniciativa Ciudadana Europea (ICE), prevista en el Tratado como nuevo cauce de participación de los ciudadanos en el proceso legislativo de la UE, indicándose que la Presidencia española trabajaría para que este instrumento de democracia directa fuera una realidad cuanto antes.
- 2) La promoción de acciones que refuercen y garanticen el ejercicio de los derechos recogidos en la CDFUE (aunque aquí el documento de Prioridades de la Presidencia no indica nada de lo que se hará durante el semestre).
- 3) La promoción de actividades que fomenten la igualdad entre hombre y mujeres, para lo cual se apoya la elaboración de un plan de igualdad de oportunidades 2010-2015, especialmente en el mercado laboral.
- 4) La lucha a favor de la erradicación de todas las formas de violencia contra la mujer, aspecto en el que se proponen dos ideas: la adopción de un orden europea de protección (OEP) que extienda a todo el territorio de la UE las medidas de seguridad adoptadas por un órgano judicial de un Estado miembro y la creación de un Observatorio Europeo sobre Violencia de Género. Y aquí el documento de la Presidencia indica que éstas son dos iniciativas esenciales que impulsará España para lograr avances concretos en la materia.
- 5) La adhesión al CEDH, y aquí el documento indica que la Presidencia española iniciará el proceso de adhesión de la UE al CEDH.
- 6) El desarrollo de la UE como Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia, prioridad para la cual la Presidencia se compromete en este documento a promover la adopción del Plan de Acción del Programa de Estocolmo, que debe presentar la Comisión pero debe aprobar el Consejo.

En algunos de estos aspectos se ha avanzado bastante este semestre, sobre todo en relación con la ICE y la adhesión de la UE al CEDH. Esto quiere decir que se ha avanzado menos que lo proclamado en las desmesuradas expectativas del Gobierno español a comienzos de su Presidencia, pero más de lo esperado por cualquier analista. Sobre todo teniendo en cuenta que a comienzos del semestre aún no se había nombrado a la nueva Comisión y que las noticias sobre el grado de afectación de nuestro país por la crisis económica fueron cayendo en estos meses como jarros de agua fría y convirtieron a la Presidencia española en una Presidencia más centrada en evitar la debacle económica que en el avance de cualquier otro objetivo.

Obviamente, estas dos cuestiones han condicionado la Presidencia. Por un lado, la necesidad de concentrar los esfuerzos en la superación de la situación de crisis. Y por otro, el retraso en

3. "Programa de la Presidencia Española del Consejo de la UE (1 de enero a 30 de junio de 2010)", ed. MAE y SEUE, Madrid, 2010.

la designación de la nueva Comisión hasta febrero de 2010, lo cual de algún modo supuso un retraso en la presentación de las propuestas que debía hacer esta institución en relación con los temas previstos para su examen y/o adopción durante este semestre<sup>4</sup>.

En las siguientes páginas se van a tratar cuáles han sido los avances y los problemas que han surgido en la aplicación de tres de estas prioridades de la Presidencia española en relación con los derechos de los particulares, a saber: la aplicación de la CDFUE, el impulso a la ICE y la acción para erradicar la violencia contra la mujer. La intensidad del estudio no será la misma en las tres, pudiendo ser tratada alguna de ellas de manera más específica y profunda en función de cómo y con qué intensidad se haya avanzado en cada una de esas cuestiones durante el semestre.

## II. La aplicación de la Carta de Derechos Fundamentales de la UE

Con respecto a los derechos fundamentales en la UE, hay que distinguir la Carta de la adhesión al CEDH. Respecto a la CDFUE, no había mucho que hacer este semestre, pese a que la Presidencia en su programa estableciera que ponerla en práctica sería una de sus prioridades. Otra cosa es la adhesión al CEDH donde, gracias al fin del bloqueo ruso a la entrada en vigor del Protocolo 14 (que está vigente desde el 1 de junio), se ha iniciado ya el proceso de adhesión aunque, desde luego, la ratificación será muy posterior. Durante este semestre se ha negociado y adoptado el mandato de la UE, que permite iniciar las negociaciones con el Consejo de Europa.

Sobre el objetivo de la Presidencia en el sentido de hacer avanzar la aplicación de la CDFUE, poco tenía que hacer el Gobierno español aunque ostentara la Presidencia de turno del Consejo de la UE. No existen documentos nuevos y específicos de la Comisión relativos a la CDFUE durante este semestre, ni tampoco de la propia Presidencia del Consejo.

La CDFUE ya es vinculante, aunque no está incluida en los tratados, ni en un protocolo ni en una declaración. Y, sin embargo, es vinculante por esa vía indirecta que ha sido la mención del Tratado de Lisboa en el art. 6 en el sentido de que, aunque no se incorpora su texto al Tratado, sin embargo se indica que el documento tiene el mismo valor que los tratados, esto es, es derecho originario desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa<sup>5</sup>. Con tres excepciones, ya que Reino Unido, Polonia y la República Checa han pactado un régimen de exenciones, es decir, un dispositivo derogatorio de la vigencia de la CDFUE en sus territorios. Dicho régimen se encuentra en el Protocolo 30 sobre la aplicación de la CDFUE por lo que respecta a Polonia y al Reino Unido. Respecto a la República Checa, su negativa a la aplicación en su territorio de la CDFUE fue posterior y no dio tiempo a redactar un Protocolo al Tratado

4. E. González Sánchez, "Prioridades de la Presidencia española del Consejo de la UE", en *ARI*, marzo de 2010, nº 73, pp. 4-9, p. 4.

5. Sobre el valor de la CDFUE tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, véase A. Manero Salvador, "El valor jurídico de la Carta de Derechos Fundamentales: de Niza a Lisboa", en *El Tratado de Lisboa. Análisis y perspectivas*, C. Fernández Liesa y C. Díaz Barrado, (dirs.), 2008, Dykinson, pp. 113-132, p. 115 ss.



de Lisboa ni tampoco a sumarse al Protocolo de los otros dos países, de modo que existe un Proyecto de Protocolo relativo a la República Checa anejo a las Conclusiones del Consejo Europeo de 29 y 30 de octubre de 2009, que establece que a la República Checa se le aplicará también lo que establece el Protocolo nº 30 al Tratado de Lisboa en los mismos términos que se aplica a Reino Unido y Polonia<sup>6</sup>. Está previsto que ese nuevo Protocolo se anexe al TUE y al TFUE con ocasión de la celebración del próximo tratado de adhesión, es decir, previsiblemente cuando Croacia se incorpore a la UE. En ese momento se confirmará esta situación especial para la República Checa<sup>7</sup>. Por tanto, el *opt in/out* británico y polaco ya están en el Tratado. La República Checa obtendrá el suyo previsiblemente con la adhesión croata, tal como se decidió durante la Presidencia sueca<sup>8</sup>.

El texto de la CDFUE al que se refiere el art. 6 TUE fue publicado en el DO serie C nº 303 de 14 de diciembre de 2007. Sin embargo, la CDFUE tiene el curioso honor de haber sido publicada tres veces en el Diario Oficial, porque ya había sido publicada tras la Conferencia de Niza, en 2000 (DO 2000/C 364/1 de 18 de diciembre de 2000). Y durante la Presidencia española ha vuelto a ser publicada como anejo a una versión consolidada del Tratado de Lisboa en el DO 2010/C 82/02 de 30 de marzo de 2010.

El art. 51.1 CDFUE la hace aplicable directamente no sólo por la jurisdicción comunitaria, sino también por las de los Estados miembros pero sólo en tanto en cuanto los Estados pongan en aplicación el Derecho de la Unión. Por tanto, desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa la CDFUE puede ser invocada ante los tribunales y deberá ser respetada tanto por las instituciones, órganos y organismos de la UE como por los Estados miembros cuando apliquen el Derecho de la UE, no cuando actúen en su esfera de competencia.

Cabe indicar que ya desde hace tiempo las instituciones europeas mencionaban la CDFUE en los preámbulos y considerandos de la mayoría de los actos que adoptaban y que pudieran tener un impacto sobre derechos fundamentales. Pero una cosa es hacerlo libremente, como criterio de inspiración, como norma meramente recomendatoria o *soft law* (como se hacía hasta el Tratado de Lisboa) y otra cosa es hacerlo como texto vinculante y como principal documento de la UE en el ámbito de los derechos fundamentales.

El programa de la Vicepresidenta de la Comisión Viviane Reding, responsable del nuevo portfolio Justicia, Derechos Fundamentales y Ciudadanía, fue presentado en Bruselas el 18

6. Consejo Europeo, Bruselas, 29 y 30 de octubre. Conclusiones de la Presidencia, 15265/1/09, pto. 2.

7. Véase Fondation Robert Schuman, *Le Traité de Lisbonne expliqué en 10 fiches*, diciembre 2009 (accesible en [www.robert-schuman.eu](http://www.robert-schuman.eu)).

8. Con el fin de aclarar su posición, Polonia añadió dos declaraciones al Tratado y la República Checa otra más. La posición del Reino Unido, Polonia y la República Checa ha sido analizada en A. Fernández Tomás, "La Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea tras el Tratado de Lisboa. Limitaciones a su eficacia y alcance generadas por el Protocolo para la aplicación de la Carta a Reino Unido y Polonia", en *El Tratado de Lisboa: la salida de la crisis constitucional*, J. Martín y Pérez de Nanclares, J. (coord.), 2008, Iustel y AEPDIRI, Madrid, pp. 119-149. En la misma obra, A. Pastor Palomar, "La regla *inclusio unius exclusio alterius* y la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea", en pp. 159-178.

de marzo y propone integrar el respeto de la CDFUE en todos los análisis de impacto de las propuestas de legislación de la UE. También propone que los Estados miembros transmitan a la Comisión un informe anual sobre la aplicación de la Carta. De hecho, lo que quiere la Comisión es incorporar dicha información a un informe anual global sobre la aplicación de la CDFUE que refleje no sólo la aplicación de la CDFUE por parte de los Estados miembros sino también por parte de las instituciones de la propia UE. Y el informe relativo al año 2010 parece que ya está en curso, de acuerdo con la Comunicación de la Comisión sobre el Plan de acción del Programa de Estocolmo —que establece una calendarización de las actividades programadas— pero, por razones obvias, no estará completo ni será publicado hasta final de año<sup>9</sup>.

La Comisión también está preparando una Comunicación sobre la política de derechos fundamentales. Este documento debería ser el documento que dé a conocer el enfoque general con el que la Comisión prevé poner en práctica la CDFUE. La Comisaria Reding anunció que se haría esta Comunicación en su programa de trabajo para 2010 (también aparece en la Comunicación sobre el Plan de Acción de 20 de abril de 2010 del Programa de Estocolmo). Sin embargo, esa Comunicación aún no existe y la Comisión cuenta aún con medio año para adoptarla. Pero en el discurso que dirigió la Comisaria Reding en la ciudad suiza de Interlaken en febrero de 2010, con ocasión de la conferencia organizada por el Consejo de Europa sobre el futuro del TEDH, dio algunas de las claves de esta futura Comunicación sobre política de derechos fundamentales. Estas claves son:

- 1) Asegurar que la Comisión esté fuera de todo reproche cuando ejerce su iniciativa legislativa, de manera que cumpla a pies juntillas con la CDFUE.
- 2) Asegurarse, como guardián de los tratados, que durante todo el proceso legislativo las otras instituciones también respeten la CDFUE, usando el recurso de anulación si es necesario.
- 3) Usar todos los instrumentos a su alcance para que también los Estados miembros respeten la CDFUE cuando ejecuten normas de la UE, incluido el recurso de incumplimiento cuando sea necesario.

En definitiva, y según la Comunicación sobre el Plan de Acción del Programa de Estocolmo, la Comisión aplicará una política de tolerancia cero frente a las violaciones de la CDFUE<sup>10</sup>. La Comisión pretende que la protección de los derechos fundamentales consagrados en la CDFUE se convierta en el eje y la brújula de toda la normativa y políticas de la UE. Por eso, ya antes de la Presidencia española, la Comisión había emitido un Informe el 29 de abril de 2009 sobre metodología de aplicación de la CDFUE, para asegurar la conformidad de las propuestas legislativas de la Comisión con la CDFUE. Este Informe lo que pretende es promover una cultura de derechos fundamentales en la legislación de la UE<sup>11</sup>.

9. Comunicación de la Comisión al PE, el Consejo, el CES y el Comité de las Regiones sobre el Plan de Acción del Programa de Estocolmo, Bruselas, 20 de abril de 2010, COM(2010) 171 final.

10. *Ibidem*, p. 3.

11. Aunque lo cierto es que ya hubo una Comunicación de la Comisión sobre este mismo tema en 2005, y este Informe de 2009 lo que hizo fue actualizar esa metodología.

Pero en realidad, el Informe de 2009 no es más que un repaso de las propuestas legislativas pendientes y los problemas de derechos fundamentales con los que se ha encontrado la Comisión en dichas propuestas, por ejemplo en temas de asilo, reunificación familiar, protección de datos de carácter personal, etc. Llama la atención que la Comisión reconozca que los derechos fundamentales se han convertido no sólo en un objetivo de la UE, sino también en una limitación de la actividad de la UE, puesto que ésta última no puede legislar todo lo que quiera y como quiera. La Comisión debe demostrar no sólo la necesidad sino también la proporcionalidad de las medidas que supongan algún tipo de intromisión en derechos fundamentales. Por otro lado, la Comisión dice en este informe que se apoyará en el trabajo de la Agencia de Derechos Fundamentales de la UE para reforzar su metodología (aunque es consciente de que no forma parte del mandato de la Agencia el comprobar la conformidad de las propuestas con los derechos fundamentales, pero lo que sí puede hacer la Comisión es usar los estudios de indicadores o de impacto y los informes de la Agencia para preparar iniciativas y acciones). Respecto a la posibilidad de que sean otros los que violen los derechos fundamentales de la CDFUE, la Comisión indica en este documento que, por responsabilidad, no dudará en presentar recursos de anulación contra los co-legisladores.

Así pues, poco hay que pueda hacer la Presidencia española en esta materia aunque haya planteado como una prioridad de su semestre la aplicación práctica de la CDFUE. Ahora ya es cuestión de los tribunales y de los individuos el usarla en sus pleitos y relaciones jurídicas, y de las instituciones europeas y de los órganos estatales de los Estados miembros el alegarla y hacerla suya como texto vinculante en su legislación y en sus actos administrativos en aplicación del Derecho de la UE. Obviamente, en sede judicial comunitaria habrá muchas más ocasiones para citar la CDFUE puesto que ahora el TJUE asume todos los aspectos relacionados con la seguridad, la justicia y la libertad<sup>12</sup>.

Pero no había ni hay un cometido especial en relación con la aplicación de la CDFUE ni para esta Presidencia ni para las siguientes. Quizá lo más destacado de esta Presidencia en el tema que nos ocupa haya sido que a finales de mayo (28 y 29) España convocó una reunión de presidentes de tribunales supremos y de fiscales generales de los Estados miembros a fin de fomentar el conocimiento y la aplicación de la CDFUE. En dicha conferencia se trató la importancia de la aplicación práctica de la CDFUE, su incidencia en el ámbito civil y su relevancia en el ámbito penal. Se habló de la necesidad de aproximar las legislaciones de los Estados miembros en el ámbito procesal con el fin de alcanzar un sistema homogéneo de garantías respetuoso de los derechos fundamentales y del papel fundamental que ahora juegan los jueces internos aplicando la CDFUE como consolidadores de una comunidad jurídica que vela por los derechos fundamentales.

En la clausura de dichas Jornadas se insistió en la necesidad de que las autoridades judiciales del ámbito penal tengan siempre presente la necesidad del respeto de los derechos recogidos en la CDFUE cuando apliquen normas de Derecho europeo, que en el ámbito penal, son

12. A. Mangas Martín y J. Liñán Nogueiras, *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, 2010, Técno, p. 98.

especialmente aquellos instrumentos que incorporan el principio de reconocimiento mutuo. Otra conclusión fue la exigencia que se impone ahora a jueces y fiscales de realizar una valoración previa de los contenidos de la CDFUE y del CEDH en cada caso que les llegue, con el fin de aplicar el texto que contenga el mayor nivel de protección. Una nueva conclusión fue la relevancia y actualidad que ha adquirido el principio procesal consagrado en el artículo 50 de la CDFUE del *ne bis in idem* a escala europea, no meramente nacional. Principio éste especialmente importante si tenemos en cuenta la globalización de la delincuencia. Asimismo, se destaca que quizá ahora haga falta una redefinición del *ne bis in idem* que vaya pareja con una deseable aproximación de las legislaciones penales. Y también quedaron claras en la conferencia las reticencias que existen en algunos países hacia la adhesión de la UE al CEDH. No sorprende que esas preocupaciones provengan de los mismos países en los que la ratificación del Tratado de Lisboa fue más controvertida, como Irlanda, República Checa o Polonia.

En conclusión: poco podía hacerse en esta materia y poco se ha hecho en relación con la aplicación práctica de la Carta. Lo más destacable sean quizá los dos anuncios hechos por la Comisión con plazo de vencimiento para final de año y relativos, respectivamente, a la redacción anual de un Informe sobre la aplicación de la Carta en la UE y a la elaboración de una Comunicación sobre política de derechos fundamentales.

### III. La Iniciativa Ciudadana Europea (ICE)

#### 1. Antecedentes

El art. 10.1 del TUE indica que el funcionamiento de la Unión se basa en la democracia representativa y que los ciudadanos están directamente representados en la UE a través del Parlamento Europeo (PE) mientras que los Estados están representados en el Consejo Europeo y en la Comisión.

Pero también dice a renglón seguido que todo ciudadano tiene derecho a participar en la vida democrática de la UE y para ello el art. 11 establece una serie de cauces, a través de las consultas, el intercambio de opiniones con asociaciones representativas, el diálogo con la sociedad civil, etc. A lo cual podemos añadir quizá algunos de los derechos de ciudadanía como son el derecho de petición al PE o el derecho a dirigirse al Defensor del Pueblo Europeo. Sin embargo, la gran novedad en cuanto a una participación más directa en los asuntos públicos la tenemos en el art. 11.4 tras la reforma de Lisboa, donde se hizo expresamente:

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

El fundamento jurídico de esta ICE está aquí, en este art. 11.4 TUE pero también en el art. 24 en su primer párrafo del TFUE, que aclara quién y cómo regulará el procedimiento para la presentación de una ICE. Dice así:

“El Parlamento Europeo y el Consejo adoptarán mediante reglamentos, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, las disposiciones relativas a los procedimientos y condiciones preceptivos para la presentación de una Iniciativa Ciudadana en el sentido del artículo 11 del TUE, incluido el número mínimo de Estados miembros de los que han de proceder los ciudadanos que la presenten”.

Aunque el artículo no está incluido formalmente en el TFUE como uno de los derechos de ciudadanía, sin embargo se puede comprobar rápidamente su íntima relación con la ciudadanía de la UE. Es un complemento a la misma. Se trata de un mecanismo creado para acercar a los ciudadanos a la toma de decisiones en Europa. Demasiadas veces se dice que la UE está alejada de los intereses de los ciudadanos europeos. En respuesta a esa crítica, la ICE es una ocasión privilegiada para involucrar a la ciudadanía europea en la gestión de los asuntos europeos. Se trata de una posibilidad inédita hasta el momento, aunque existiesen y existan figuras similares de iniciativa popular en algunos Estados miembros, en los cuales el Tratado de Lisboa se ha inspirado (en Austria, España, Hungría, Letonia, Lituania, Portugal, Rumanía, Eslovaquia, Eslovenia, Polonia o Italia, por ejemplo, y las hay a nivel nacional, regionales y locales, según los casos). Es un mecanismo de democracia directa, participativa, un avance en el contenido de la ciudadanía europea, que es a su vez un elemento central en la formación de una democracia europea. La idea es que los europeos puedan influir en la agenda política de la UE invitando a la Comisión a formular una propuesta legislativa. La ICE es un modo de interacción entre la ciudadanía y sus representantes europeos. Por tanto, es una nueva forma de participación pública en la elaboración de políticas de la UE y un modo de fortalecer la democracia o, como lo calificó Maros Sefcovic, Vicepresidente de la Comisión responsable de las relaciones interinstitucionales y administración: “Es un procedimiento de abajo a arriba que va más allá del cinturón legislativo de Bruselas”<sup>13</sup>.

Hasta ahora, el Tratado de la Comunidad Europea permitía al Consejo la capacidad para solicitar a la Comisión que procediera a efectuar estudios que considerase oportunos para conseguir sus objetivos y le sometiera propuestas (antiguo art. 208 TCE, hoy 241 TFUE). Al PE se le extendió esta capacidad en el Tratado de Maastricht, cuando se le concedió la posibilidad de pedir a la Comisión proyectos de propuestas legislativas (antiguo art. 192 TCE y actual art. 225 TFUE). La ICE permite que ese derecho de petición, que hoy sólo poseen estas dos instituciones, se conceda asimismo a los ciudadanos de la UE siempre que se movi- licen y recojan firmas. Así, los ciudadanos forman parte por primera vez de la labor legislativa europea al mismo nivel que las instituciones.

13. M. Sefcovic, “Steakholder hearing on the European Citizens’ Initiative”, Bruselas, 22 de febrero de 2010.



De esta forma de participación democrática emana un derecho individual del ciudadano de la UE a participar en una Iniciativa Ciudadana, aunque el art. 11.4 reserve la posibilidad de que se apruebe un reglamento en el que se establezcan las condiciones de ejercicio de esta iniciativa. Y, obviamente, la ICE genera para las instituciones y órganos de la UE y para los Estados miembros la obligación de abstenerse de toda medida que pueda impedir, obstaculizar o desalentar el ejercicio de estos derechos. Es más, los ciudadanos tendrán derecho a una respuesta fundamentada respecto de su ICE.

Conviene aclarar que la ICE no es lo mismo que el derecho de petición, aunque ambos puedan dar lugar a un acto legislativo finalmente. En primer lugar, el destinatario de la ICE es la Comisión y el del derecho de petición, el PE. En segundo lugar, en la ICE el firmante no tiene porqué demostrar estar afectado directa o indirectamente por el asunto sobre el que versa su petición, mientras que en el derecho de petición ante el PE, sí (art. 227 TFUE). Y por último, en el derecho de ciudadanía que se sustancia ante el PE la petición puede provenir y normalmente proviene de un único interesado, no se requiere concitar el interés de otras 999.999 personas para impulsarla.

Respecto a la ICE, la labor y el mérito de la Presidencia del Consejo durante este semestre no era otro que presionar a la Comisión para que presentara una propuesta de reglamento que regulase su funcionamiento. Y hay que decir que la presión debe haber surtido efecto, puesto que la Comisión presentó su propuesta en un tiempo record, sobre todo teniendo en cuenta que esta institución se constituyó en febrero y que la propuesta de reglamento es de finales de marzo. Bien es cierto que el trabajo había empezado mucho antes. El debate comenzó hace unos siete años, hacia el final de los trabajos de la Convención sobre el futuro de Europa, cuando se llevó al *Praesidium* la idea de dicha Iniciativa Ciudadana Europea.

Después del fracaso del Tratado Constitucional Europeo, en Lisboa se rescató este modo de participación en la vida de la UE. El tema fue retomado en la Comisión de Asuntos Constitucionales del PE en octubre de 2008, donde se emitió un documento de trabajo<sup>14</sup> que dio lugar a una Resolución de PE sobre la ICE de mayo de 2009, que contribuyó al debate<sup>15</sup>. Y existe un Libro Verde sobre la ICE muy completo de 11 de noviembre de 2009, como resultado de una amplia consulta pública que había lanzado la Comisión a fin de recabar los puntos de vista de la sociedad civil sobre la ICE.

Continuando este trabajo, en el mes de enero la Presidencia española lanzó el debate sobre la ICE en la reunión informal del Consejo. Tras el compromiso adquirido por la Comisión en su visita a España a finales de febrero, el 31 de marzo el Ejecutivo comunitario adoptó

---

14. Comisión de Asuntos Institucionales. Parlamento Europeo: Documento de trabajo sobre las directrices para una propuesta de Reglamento del PE y del Consejo para la aplicación de la Iniciativa Ciudadana Europea. Cuestiones generales, 15 de octubre de 2008, pto. 1.

15. Resolución del PE de 7 de mayo de 2009 por la que se solicita a la Comisión que presente una propuesta de Reglamento del PE y del Consejo relativo a la aplicación de la Iniciativa Ciudadana [P6 TA(2009)0389].



la propuesta de Reglamento en la que se precisan los requisitos que debe cumplir esta iniciativa. Si el Consejo y el PE dan su visto bueno al documento presentado por la Comisión antes de final de año, los ciudadanos podrán hacer llegar sus iniciativas a la Comisión en 2011.

Según el Tratado, la iniciativa debe contar con el respaldo mínimo de un millón de ciudadanos de al menos un número significativo de Estados miembros. Pero poco más se indica en él. Por eso la Comisión ha querido introducir una serie de reglas que los europeos deben observar a la hora de formular peticiones que resultan necesarias ya que hay una serie de aspectos sobre la ICE que no están cubiertos directamente por los Tratados (tales como la edad mínima para poder firmar en una ICE, o las reglas de recolección de datos, o la comprobación de la autenticidad de las firmas) que el derecho derivado debía cubrir. El hecho de que se creen unas normas y un procedimiento pre-establecido para el ejercicio de la ICE se justifica por la necesidad de evitar abusos. Es necesario verificar que realmente las iniciativas ciudadanas representan de un modo fiel la opinión pública de la UE en cuanto a representatividad suficiente de Estados miembros, que el proceso no resulte una carga adicional para los gobiernos y que no se produzca fraude con las firmas. Pero las reglas deben ser sencillas, comprensibles, accesibles. En una palabra: fáciles, de modo de los ciudadanos no se encuentren con dificultades para sumarse a una iniciativa.

Diego López Garrido, Secretario de Estado para la UE, indicaba que se deben evitar dos extremos:

- 1) Que se reglamente tanto el procedimiento y se establezcan condiciones de presentación tan estrictas y detalladas, que finalmente ninguna ICE logre superarlo porque el filtro jurídico sea excesivamente exigente y se reduzca por tanto sin motivo el ejercicio de un derecho democrático previsto en los tratados.
- 2) Que se produzcan abusos, porque los institutos de democracia directa pueden fácilmente degenerar en el caos e incluso pueden ser utilizados con intenciones poco democráticas, razón por la cual el Secretario de Estado está de acuerdo con la Comisión en que deben existir unos principios comunes sobre el procedimiento para armonizar la recogida de firmas<sup>16</sup>.

16. Sin embargo, aquí existe una diferencia de parecer entre el Secretario de Estado para la UE y el Vicepresidente de la Comisión. Para López Garrido, será inevitable tener que dejar a los Estados la determinación del detalle de las prácticas en vigor en los Estados, lo que implica aceptar una inevitable diferencia de ejercicio de la ICE en cada Estado —con lo que, en nuestra opinión podría ser más fácil la recogida de firmas en un Estados miembros que en otro—. Sefcovic, en cambio, propugna una uniformidad de la aplicación en todos los Estados de la normativa relativa al ICE —lo cual impondría cargas adicionales considerables a los Estados, tanto administrativas como reglamentarias, sobre todo en los Estados miembros que ya cuentan con procedimientos al efecto—. Paradójicamente, en la propuesta de Reglamento no se establece una normativa uniforme en esta materia para los Estados miembros, con lo que parece que o bien los criterios de la Presidencia del Consejo fueron tenidos en cuenta, o bien la regulación de estos aspectos va a ser dejada para un momento posterior a través de actos delegados.

## 2. Contenido de la propuesta de Reglamento

El contenido de la propuesta de Reglamento, en tanto en cuanto no sea modificado por Consejo y PE en el marco del procedimiento legislativo ordinario, establece los siguientes puntos:

1. Antes de empezar a recoger firmas de apoyo para una iniciativa, el organizador de la misma, es decir, la persona física o jurídica que la promueve y que es la responsable de preparar y someter una ICE a la Comisión, deberá registrarla ante la Comisión, indicando el tema o ámbito general de la ICE, el título de la misma, una descripción de los objetivos, la base legal de actuación en los Tratados, el nombre completo y dirección y si existe algún tipo de financiación o apoyo para la iniciativa propuesta (la Comisión no ha previsto ninguna financiación pública específica a las iniciativas de los ciudadanos ni tiene previsto asumir costes de traducción de las iniciativas propuestas).
2. La iniciativa será registrada con prontitud a menos que el personal administrativo de la Comisión compruebe que es injuriosa o que no contiene una propuesta seria (por ejemplo, que sea fantasiosa o frívola). En tal caso, no será registrada. Tampoco se registrarán las que claramente vayan en contra de valores de la UE (así se evitarán usos propagandísticos que puedan hacer los extremistas de la ICE). El registro de ICE será público. Pero el registro no es aún una decisión sobre la admisibilidad.
3. El organizador de la ICE será responsable de recoger el millón de firmas. El registro supone por tanto el pistoletazo de salida para la recogida de firmas. Pero las firmas se deberán consignar en un formato concreto que está anexo a la propuesta de reglamento. Para evitar fraudes, los firmantes indicarán su nombre completo, fecha de nacimiento, nacionalidad, número de identificación personal (bien sea DNI, pasaporte o carnet de seguridad social) e incluso su domicilio.
4. Habrá bastante libertad respecto a las firmas, que podrán ser recogidas de forma pública, por correo o incluso por internet, pero en este último caso con las correspondientes garantías de autenticidad. Las firmas se pueden recoger en soporte papel y electrónico, pero siempre en el formulario oficial y sólo cabe una firma por persona. Además, únicamente caben firmas de ciudadanos de la UE, no de nacionales de terceros Estados.
5. El millón de firmas debe conseguirse como máximo doce meses después del registro de la ICE, un plazo que la Comisión considera suficientemente estrecho para evitar que el tema pierda relevancia o interés y suficientemente amplio como para dar tiempo a la recogida de las firmas<sup>17</sup>.
6. Respecto al número mínimo de firmantes por Estado, el TUE establece que deben ser nacionales de un número significativo de Estados miembros, con la intención de que la ICE realmente refleje un interés común y ampliamente compartido, no un

---

17. En todos los países en los que existen iniciativas populares normalmente se fija un plazo de recogida de las firmas (30 días en Letonia, seis meses en España o 18 meses en Suiza).

interés específico de un único Estado. Pero “significativo” es un concepto jurídico indeterminado, casi ambiguo. La Comisión ha optado porque las firmas deben provenir de al menos un tercio de los Estados miembros, o sea, de nueve Estados en este momento, que es el umbral utilizado en las cooperaciones reforzadas. Sin embargo, el PE en su resolución sobre la ICE de mayo de 2009 había pedido un umbral más bajo, de un cuarto de los Estados miembros, esto es, siete Estados, que es el umbral que el art. 76 TFUE exige para los actos relacionados con la cooperación judicial en materia penal o la cooperación policial, que se pueden adoptar a iniciativa de la cuarta parte de los Estados miembros. Habrá que esperar para ver si durante su tramitación legislativa este umbral es modificado. El PE podrá seguir insistiendo en un umbral menos gravoso para el organizador de la ICE que el que pide la Comisión. Cuanto más bajo sea el umbral, más accesible será la iniciativa pero también menos representativa.

7. La Comisión añade el requisito de que haya un número mínimo de firmas por cada uno de esos nueve Estados miembros. En otras palabras, hace falta un mínimo número de firmas de un mínimo número de Estados, para garantizar que la ICE cuente con el apoyo de una parte razonable de la opinión pública de esos países. Iría en contra del espíritu de la ICE que la mayoría de las firmas proviniera de un Estado y sólo hubiera cantidades simbólicas de participantes de otros.
8. La Comisión ha diseñado este número mínimo de firmas de un modo hartamente complicado, entendiendo que establecer un porcentaje fijo de población igual para todos los Estados no sería justo ni equitativo. Así pues, el criterio está basado en un múltiplo del número de parlamentarios que los Estados tienen en el PE, un sistema complejo que permite que se pida un número de firmas proporcionalmente más bajo en países grandes que en países pequeños, donde es más fácil conseguir las firmas. La propuesta de reglamento, si no es cambiada en su paso por el Consejo y PE, incluye un anexo (Anexo 1) en el que aparece el número concreto de firmas exigido por Estado<sup>18</sup>.
9. Una vez que el organizador haya conseguido 300.000 firmas provenientes de al menos tres países (lo cual es algo menos de un tercio del total de firmas exigido), deberá solicitar a la Comisión que decida sobre la admisibilidad o no de la ICE<sup>19</sup>. De este modo, se considera que la admisibilidad de la iniciativa deberá ser estudiada por la Comisión antes de que se hayan recogido todas las firmas, para evitar que los ciudadanos pierdan el tiempo si finalmente el asunto para el que han estado recogiendo firmas no entra dentro de las competencias de iniciativa de la Comisión, o no es un tema europeo sino local, o si la ICE es jurídicamente inviable, o resulta incoherente con el programa de la Comisión, o si no respeta el principio de subsidiariedad en el que a partir de ahora participan los parlamentos nacionales. Hay un

18. Por ejemplo, si uno de los nueve Estados en los que se recaban firmas es España, haría falta conseguir al menos 40.500. En Malta, 4.500. En Alemania, 72.000.

19. En el Consejo de Asuntos Generales de 14 de junio, en el que se dio luz verde a la Presidencia para comenzar las negociaciones con el PE e intentar su aprobación en primera lectura, se rebajan esas firmas hasta 100.000 (Doc.11099/10 Presse 178, Luxemburgo, 14 de junio de 2010).

formulario especial también para pedir la admisión de la ICE. La Comisión cuenta con dos meses para decidir si admite o no la ICE<sup>20</sup>.

10. La decisión de admisión o inadmisión será hecha pública en aras de la transparencia. Admitir no significa conceder. La admisión no significa que la Comisión ya haya aceptado legislar esa materia. Simplemente significa que la Comisión entiende que se trata de un tema que entra dentro de sus atribuciones, pero sin entrar en el fondo del asunto. El hecho de que la Comisión admita una ICE que ya cuente con al menos 300.000 firmas no debe llevar a pensar a los promotores de la misma que ya se ha dado luz verde a la misma y que se vaya a tomar la iniciativa legislativa en ese sentido.
11. Si la ICE es admitida, en cuanto se consiga el millón de firmas, el organizador someterá todos esos listados de firmas en formato papel o electrónico a las autoridades nacionales competentes, las cuales tiene tres meses para verificar su validez. Esta operación no debe entrañar ningún gasto para el organizador de la ICE. Como se puede comprobar, la puesta en marcha de la ICE necesitará de la colaboración de las autoridades nacionales, que deben garantizar la fiabilidad de las firmas. Y hay que lograr un equilibrio entre evitar tanto las comprobaciones restrictivas a los ciudadanos como el establecimiento de cargas innecesarias a las autoridades nacionales<sup>21</sup>.
12. Cuentan como firmas válidas dentro de ese millón, las de nacionales de países en los que no se ha llegado al umbral de firmas exigido por la propuesta pero, en ese caso, ese Estado no contará dentro del tercio de países necesario para que la ICE prospere.
13. Pueden recabarse firmas de ciudadanos de la UE que no residan en territorio de la UE siempre que indiquen un número de documento de identidad emitido por un Estado miembro.
14. Conseguido el certificado de las autoridades estatales que da fe de la validez de las firmas, el organizador presentará la solicitud formal ante la Comisión.
15. La Comisión contará con cuatro meses para pronunciarse sobre la misma y deberá motivar su decisión bien de dar curso a la ICE, bien de no darle curso o bien de proceder a encargar un estudio en profundidad sobre el contenido de la misma. Por tanto, aunque la Comisión no está obligada a hacer una propuesta legislativa tras toda ICE, sí debe justificar públicamente por qué no lo va a hacer con un dictamen motivado. Aunque el TUE no establecía ningún plazo para que la Comisión se pronunciara, se ha considerado importante en aras del principio de buena administración y para evitar la incertidumbre de los ciudadanos firmantes, el otorgar un plazo razonable a la Comisión de cuatro meses para tomar una decisión.

20. En este sentido, en un debate en el PE, se mostró la preocupación porque ya hay quien está recogiendo firmas para cambiar las sedes del PE, cuando ese no es un tema sobre el que pueda decidir la Comisión a menos que medie una reforma de los tratados. Tampoco puede ser objeto de una ICE una solicitud de revisión de los tratados, porque eso no es una propuesta legislativa sobre un tema que entre dentro de la competencia de la Comisión.

21. Por eso el proceso debe ser uniforme para toda la UE, esto es, las condiciones de recogida, verificación de las firmas debe ser igual en todos los Estados. Lo que quedó claro según el Vicepresidente de la Comisión Maros Sefcovic cuando se recabaron las opiniones que dieron lugar al Libro Verde, es que no tiene sentido establecer 27 tipos de reglas y condiciones diferentes en toda la UE.

16. La Propuesta ofrece a la Comisión la posibilidad de adoptar actos delegados en relación con la ICE.
17. La propuesta exige el respeto de la Directiva 95/46/EC sobre la protección de las personas en el tratamiento de datos de carácter personal
18. La propuesta de la Comisión exige que los firmantes que deseen apoyar una ICE tengan la edad mínima en la que votan a las elecciones al PE, esto es, 18 años para todos los Estados miembros salvo en Austria, donde es de 16.

Ahora la pelota está en el tejado del PE y del Consejo. Y ya han empezado a surgir críticas sobre la propuesta de la Comisión, que apuntan en el sentido de que el borrador exige datos personales que resultan intrusivos y que el mecanismo de seguimiento no es claro, lo cual podría convertir la ICE en inutilizable, según Carsten Berg, coordinador de la Campaña a favor de la ICE<sup>22</sup>.

En este sentido, la Presidencia española del Consejo promovió en Málaga las Jornadas Cívicas Europeas 2010 el pasado mes de abril, en las que se dieron cita ONG de más de 30 Estados y plataformas sociales. En el marco de las mismas, se estimó que la actual propuesta de reglamento deja demasiado margen a la discrecionalidad y a la mano invisible, tanto de las instituciones europeas como de los gobiernos nacionales para modificar, rechazar o tergiversar la iniciativa proveniente de la sociedad civil. Cabe plantearse si no resulta desincentivador y excesivamente oneroso que no se pueda recopilar las firmas más que a través de un formulario específico creado al efecto, puesto que ni el TUE ni el TFUE establecían una fórmula concreta. También surgen críticas porque los firmantes tengan que informar sobre su domicilio. Tampoco parece muy razonable que se exija haber recogido 300.000 firmas de tres Estados para que la Comisión decida sobre algo tan básico como la admisión de la iniciativa. Y parece que un plazo de tan solo un año para recoger un millón de firmas en una iniciativa transnacional que afecte a nueve Estados es un plazo muy corto, sobre todo teniendo en cuenta que la iniciativa tendrá que ser traducida y que el promotor tendrá que buscar responsables para la recogida de firmas en otros Estados. El problema será evitar que la Comisión también pueda llevar a cabo abusos, inadmitiendo ICE que sí entre dentro de su ámbito de competencias pero que simplemente no le resulten cómodas o no considere prioritarias. En realidad, la Comisión sólo debería inadmitir ICE sobre temas en los que no tenga la iniciativa legislativa o la que sea contraria a los valores de la UE o de la CDFUE<sup>23</sup>.

Lo que está claro es que hará falta hacer desde la Comisión y desde el PE pedagogía para usar bien la ICE y evitar frustraciones. También hará falta una cooperación entre las autoridades europeas y las locales porque éstas últimas tendrán un gran poder en sus manos. Y cabe plantearse si las reglas que la Comisión quiere establecer en la propuesta de Reglamento son

22. Información accesible en <http://www.citizens-initiative.eu/>

23. Entre los temas que ya parece que podrían ser objeto de una ICE está la creación de un Fondo Monetario Europeo, la lucha contra los paraísos fiscales o la reducción en un 30% de las emisiones de gases de efecto invernadero para 2020. Y ya hay una campaña en Internet para recoger firmas con el título "Papá y mamá nos pertenecen el domingo", para que la Comisión legisle prohibiendo el trabajo en domingo.



suficientemente sencillas, comprensibles y accesibles o sí, por el contrario, lo que a la Comisión le interesa es que no lo sean para que los ciudadanos no coarten la propia iniciativa legislativa de la Comisión.

Para la Presidencia española, el impulso de la ICE era un compromiso prioritario. Hasta el punto de que el Secretario de Estado para la UE, Diego López Garrido, indicó en una audiencia ante la Comisión en Bruselas el 22 de febrero de 2010 que esperaba ver aprobada dicha ICE antes del fin del semestre. Pero las cosas de palacio, aunque han ido razonablemente rápidas en este ámbito, no pueden ir tampoco a la velocidad del cometa Halley que le hubiera gustado a la Presidencia española, por lo que este deseo no ha podido verse cumplido. A lo más que se ha podido llegar es que el Consejo de Asuntos Generales de 14 de junio diera luz verde a la Presidencia para iniciar las negociaciones con el PE.

#### **IV. La erradicación de la violencia contra las mujeres**

La Presidencia española del Consejo se marcó como tema estrella la lucha contra la erradicación de la violencia contra la mujer, cuestión ésta que, además, figura en el Programa de Estocolmo. La erradicación de la violencia contra la mujer es tema sobre el que, en un principio, uno podría pensar que la Presidencia iba a encontrar consenso, simpatía y hasta sensibilidad en el seno de las instituciones europeas. De entrada parecía un asunto fácil: un tema que sin duda otorgaría muy buena prensa al semestre español dándole un marchamo como semestre social, solidario y comprometido con la igualdad entre hombres y mujeres. Y sin embargo se ha convertido en el mayor quebradero de cabeza para la Presidencia, en una auténtica pesadilla que ha enrarecido las relaciones con la Comisión, y especialmente las relaciones entre el Ministro de Justicia, Francisco Caamaño y la Vicepresidenta la Comisión, Viviane Reding<sup>24</sup>.

La Presidencia española descompuso su prioridad en la lucha a favor de la erradicación de todas las formas de violencia contra la mujer, en dos propuestas diferentes, principalmente: la adopción de una Orden Europea de Protección y la creación de un Observatorio Europeo sobre Violencia de Género. El documento de la Presidencia indica que éstas son dos iniciativas esenciales que impulsará España para lograr avances concretos en la materia.

##### **1. La Orden de Protección Europea (OEP)**

Respecto a la Orden de Protección Europea, el documento sobre Prioridades en materia de Justicia de la Presidencia española de la UE, presentado por el Ministro de Justicia, indica que se trata de una medida de reconocimiento mutuo, cuyo objetivo es la extensión más allá del territorio nacional de la jurisdicción que las ha decretado de las penas o medidas de

<sup>24</sup> Ambos se han acabado acusando en público, el primero de inflexibilidad a la segunda, y la segunda de chapucero al primero (*El País*, 4 de junio de 2010 y 27 de junio de 2010).



seguridad o cautelares dirigidas a la protección de una mujer<sup>25</sup>. De este modo, las medidas de seguridad aprobadas en un Estado miembro tendrían validez inmediata en los demás.

El 5 de enero, el Consejo de la UE hizo público un borrador de la orden, es decir, una iniciativa para una Directiva del PE y del Consejo sobre la Orden de Protección Europea. La base legal que entonces manejaba la Presidencia para esta iniciativa era el art. 82.1.d del TFUE. Conviene tener en cuenta que el art. 82, en general, establece el marco de la cooperación judicial en materia penal. En virtud del art. 82.1.d TFUE, el PE y el Consejo, a través del procedimiento legislativo ordinario, facilitarán la cooperación entre las autoridades judiciales o equivalentes de los Estados miembros en procedimientos penales y en la ejecución de las sentencias. Hay que decir que los servicios jurídicos del Consejo consideraron adecuada y suficiente dicha base jurídica en un informe que emitieron el 17 de febrero<sup>26</sup>.

La propuesta legislativa sobre la Orden de Protección Europea ha sido la primera propuesta legislativa de la cuarta Presidencia española del Consejo. Se trata de un proyecto de Directiva que se presentó con el apoyo de 12 países (Bélgica, Bulgaria, Estonia, España, Francia, Italia, Hungría, Polonia, Portugal, Rumanía, Finlandia y Suecia). Su objetivo es asegurar que la víctima de violencia goce de la misma protección jurídica en cualquier Estado miembro de la UE, armonizando los distintos sistemas de protección de las víctimas de la violencia machista en cualquier Estado miembro y extendiendo más allá de las fronteras nacionales las medidas de protección que establezca un órgano judicial u otra autoridad de un Estado. Su objetivo final es evitar o prevenir la comisión de un delito<sup>27</sup>, siendo una medida que acompañaría a la mujer amenazada cuando se desplazara por cualquiera de los 27 Estados miembros, para que la protección de la que goza a nivel nacional no se esfume por el hecho de que viaje a otro Estado de la Unión. La Presidencia española no ocultaba durante la presentación de su programa semestral ante el PE que su intención era que el proyecto de Directiva fuera aprobado durante este semestre<sup>28</sup>.

Durante el mes de febrero se reunió el Consejo JAI, que examinó la iniciativa. Pero aunque, en general, hubo buena disposición y se mostró simpatía hacia el proyecto de Directiva, pronto se reconocieron algunas dificultades técnicas que tenían que ser solucionadas<sup>29</sup>. Es más, en la reunión ya hubo Estados que mostraron sus claras reservas al proyecto, incluso alguno alegó reservas de sus parlamentos nacionales. A partir de ese momento, el documento fue examinado en varias ocasiones por el Grupo de Trabajo sobre Cooperación en asuntos

25. Ministerio de Justicia: Prioridades en materia de Justicia de la Presidencia española de la UE, 2010 (accesible en [www.eu2010.es](http://www.eu2010.es)).

26. Doc. 6516/10.

27. Press release, 3008th. Council Meeting, Bruselas, 23 de abril de 2010.

28. *El País*, 7 de enero de 2010; *El País*, 20 de enero de 2010, y *El País*, 21 de enero de 2010.

29. Durante el mes de febrero, a iniciativa de España y del Reino Unido (aún bajo Gobierno de Gordon Brown) promovió la llamada Declaración de Cádiz, que fue firmada por 25 ministras y líderes políticas de los Estados miembros en el marco de la II Cumbre Europea de Mujeres en el Poder, en la que de nuevo se puso el acento en la erradicación de todas las formas de violencia contra la mujer, aunque sin que se citara ninguna medida concreta de las promovidas por la Presidencia española.

penales del Coreper y fue objeto de varias reuniones de Amigos de la Presidencia. Pero desde el principio se comprobó la tremenda dificultad técnica y jurídica que entrañaba esta OEP porque:

1. No en todos los países es un juez quien dicta las medidas de protección tales como el alejamiento de los agresores. A veces este tipo de decisión está en manos de autoridades administrativas o de los servicios sociales.
2. Incluso en el caso de que la orden de alejamiento sea dictada por un juez, en algunos Estados este tipo de medidas es tomada por jueces de lo civil —como en Alemania—, no de lo penal, por lo que podría ocurrir que un juez o autoridad equivalente de carácter penal se vea llamado a ejecutar una Orden Europea de Protección dictada en otro Estado por un juez o autoridad de carácter civil, o viceversa<sup>30</sup>. Incluso, en algunos, el sistema es mixto, como en Reino Unido.

Pero desde donde las críticas realmente arreciaron fue desde la Comisión. Por un lado, la Comisión no veía porqué limitar la protección europea sólo a mujeres que sean víctimas de agresiones y no extenderla a varones amenazados. Pero sobre todo, la Comisión consideraba que el art. 82.1.d TFUE no es suficiente base legal para esta Directiva. La Presidencia aceptó este segundo argumento de la Comisión, indicando que la base del art. 82.1.d del TFUE podía verse ampliada si se relacionaba ese párrafo d con el apartado a del mismo párrafo del mismo artículo, que indica que en materia penal el PE y el Consejo establecerán medidas y normas tendentes a garantizar el reconocimiento mutuo en toda la UE de las sentencias y resoluciones judiciales en todas sus formas<sup>31</sup>. Y, de hecho, desde este momento, los nuevos borradores de directiva han recogido como base jurídica de la misma el art. 82.1 en sus párrafos a y d<sup>32</sup>. También la Presidencia aceptó ampliar los beneficiarios de esta orden, de manera que no sólo proteja a mujeres<sup>33</sup>.

Pero la Comisión sigue considerando insuficiente la base porque, entre otras cosas, no puede cubrir los procesos civiles. En su opinión, la Presidencia ha dado una interpretación excesivamente amplia a la expresión “materia penal” de dicho artículo. La Presidencia entiende que como los bienes jurídicos protegidos (vida, integridad física o psíquica, libertad...) son, en esencia, bienes jurídicos cuya protección corresponde al Derecho penal, basta para adoptar la medida una base jurídica fundamentada en la cooperación judicial en materia penal. En cambio, la Comisión entiende que, con esta interpretación tan laxa, todo asunto relativo a violencia contra la mujer sería un asunto penal. La Comisión insiste en que esta eventual

30. Doc. 8703/10 de 19 de abril de 2010 presentado por la Presidencia al Coreper/Consejo.

31. También transigió la Presidencia incluyendo un apartado en el proyecto de Directiva que no había sido previsto en un primer momento, como es la exigencia de que la persona contra la que se adopta al orden de alejamiento sea oída y tenga la posibilidad de recurrir la orden de alejamiento (véase la Iniciativa para una Directiva del PE y del Consejo sobre la Orden de Protección Europea, presentada por la Presidencia al Coreper/Consejo de 19 de abril de 2010).

32. Véase la Iniciativa para una Directiva del PE y del Consejo sobre la Orden de Protección Europea, presentada por la Presidencia al Coreper/Consejo el 22 de abril de 2010, Doc. 8730/10 add.1.

33. Compárese el primer borrador de directiva de 5 de enero de 2010 con el segundo de 22 de abril.

directiva sólo podría aplicarse en situaciones en las que realmente se haya producido un delito, ya que dentro del concepto “materia penal” sólo cabe la persecución de delitos, pero no su prevención, que es lo que pretende una orden de alejamiento. La Comisión entiende que, en estas condiciones, sólo se podrían otorgar medidas de protección en el contexto de procedimientos penales tras la comisión de un delito. Por estos motivos, los servicios jurídicos de la Comisión calificaron en un *non-paper* que circuló el 7 de abril que no se puede usar una base jurídica referida a la cooperación judicial en materia penal para una medida que en algunos países es de cooperación civil o incluso administrativa<sup>34</sup>. La Comisión entiende que no se puede dejar de lado como base jurídica el art. 81 TFUE, relativo a la cooperación judicial civil, ámbito en el que la Comisión goza en exclusiva de iniciativa legislativa.

Ante la determinación de la Presidencia española de seguir adelante con o sin el apoyo de la Comisión, las reacciones de esta última institución no se hicieron esperar. La iniciativa fue calificada de poco clara, prematura e incompleta. Se alababa a España por haber llevado la lucha contra la violencia machista al corazón de Europa, pero más allá de este reconocimiento retórico, la Comisaria Reding indicaba que sería muy difícil sacar adelante durante este semestre la Directiva sobre la orden de protección de víctimas de la violencia<sup>35</sup>. Es más, la propia Comisión anunció que presentaría ella misma una propuesta alternativa a principios de 2011 dentro de un paquete de medidas más completo tras haber realizado las consultas públicas y los estudios de impacto que le faltarían en la propuesta española<sup>36</sup>.

Por su parte, la Presidencia se movilizó para defender su propuesta. La Ministra de Igualdad, Bibiana Aído, calificó la iniciativa como un reto común de la agenda política europea en un acto ante el PE al que también asistía la Comisaria Reding el 16 de marzo de 2010. Desde España se organizaron durante el mes de abril varios eventos para dar realce a la iniciativa y concitar más apoyos. Entre ellos, un encuentro de más de 300 policías de los 27 Estados miembros en Madrid el 7 de abril de 2010, reunión en la que se abogó por la creación de la Orden Europea de Protección “para que ningún agresor se pueda sentir seguro en ningún rincón de la UE”. En el mismo encuentro, se solicitó la creación de una base informática común en la que figuren los nombres de todas las mujeres que han sufrido algún tipo de maltrato<sup>37</sup>.

El 23 de abril las posiciones de Presidencia y Comisión era ya tan irreconciliables que Reding llegó a afirmar que esperaba que las próximas presidencias semestrales las formaran personas razonables<sup>38</sup>. En esa fecha, se celebró un Consejo JAI al que acudieron en nombre de España el Ministro del Interior, Alfredo Pérez Rubalcaba, y el de Justicia, Francisco Caamaño. En el documento final remitido a prensa, queda claro que la Presidencia decidió seguir adelante

34. *El País*, 4 de junio de 2010.

35. EurActiv.es, 8 de marzo de 2010.

36. Representación Permanente de España ante la UE, MAEC, REPER: Nota del Consejo de Ministros JAI (Justicia), 23 de abril de 2010.

37. *El País*, 7 de abril de 2010.

38. *El Mundo*, 8 de junio de 2010.

con este proyecto, tras comprobar que contaba con un elevado número de Estados que respaldaban la iniciativa. Según la Dirección General de Cooperación Jurídica Internacional del Ministerio de Justicia, se debía “evitar en todo caso que se decida posponer el debate hasta una nueva propuesta de la Comisión”<sup>39</sup>. No se ocultaba en ese momento que la idea era ahora que, ya que los plazos no permitían la aprobación de la Directiva durante la Presidencia española, al menos se llegara a un acuerdo político en el seno del Consejo antes de junio y que se enviara el texto rápidamente al PE, para lo cual se comenzaron ya los contactos informales con éste<sup>40</sup>.

El problema principal seguía siendo el del alcance de la propuesta. La Presidencia defendía que las órdenes de protección europeas deberían ser emitidas y ejecutadas en todos los Estados miembros respetando su legislación interna. Y que las órdenes deberían ser decididas por autoridades judiciales de los Estados miembros o equivalentes, sin importar la naturaleza jurídica de dicha autoridad (penal, civil o administrativa). Para ello, la Presidencia española proponía y propone un enfoque en tres pasos que se ha mantenido en los sucesivos borradores con el que cree que salvaguarda las especificidades del derecho interno de los Estados miembros: 1. En primer lugar, el Estado en el que primeramente se adoptó la orden de protección solicitaría una Orden de Protección Europea, 2. En segundo lugar, el Estado receptor reconocería esa Orden de Protección Europea, 3. En tercer lugar, el Estado receptor ejecutaría dicha orden tomando una decisión de acuerdo con su legislación nacional que asegure la continuación de la protección a la persona afectada.

En opinión de la Comisión, aunque España consiguiera la mayoría cualificada necesaria, la medida no funcionaría porque los sistemas legales de los Estados miembros son demasiado diferentes y todo ello provocaría inseguridad jurídica a las víctimas y grandes costes en minutos de abogados. Alrededor de la postura de la Comisión, poco a poco, se fue concentrando también un cierto número de países que también han mostrado reticencias de tipo técnico como son la República Checa, Austria, Eslovenia, Letonia, Alemania, Hungría, Chipre y Luxemburgo. Incluso el *Bundesrat* alemán expresó su opinión contraria a la propuesta española según el mecanismo del control de subsidiariedad<sup>41</sup>.

El resultado de toda esta ácida discusión es que la iniciativa se encuentra en el limbo jurídico a causa de un problema de competencias entre dos instituciones europeas como son el Consejo y la Comisión. Y es que, efectivamente, la propuesta de la Presidencia se fundamenta en una disposición del Tratado, a saber: la iniciativa legislativa que el Tratado concede a un grupo de Estados miembros en asuntos penales y policiales (art. 76 TFUE en relación con el

39. Dirección General de Cooperación Jurídica Internacional del Ministerio de Justicia: ficha resumen sobre la propuesta de Directiva del PE y del Consejo sobre la Orden Europea de Protección para el Consejo JAI de abril, 30 de marzo de 2010.

40. Press Release, 3008th. Council Meeting, Bruselas, 23 de abril de 2010.

41. Dirección General de Cooperación Jurídica Internacional del Ministerio de Justicia, Ficha resumen sobre la propuesta de Directiva del PE y del Consejo sobre la Orden Europea de Protección para el Consejo JAI de abril, 30 de marzo de 2010, *cit.*

art. 289.4 TFUE). Sin embargo, en asuntos civiles la Comisión conserva el monopolio de la iniciativa legislativa. Y ahí es donde viene el problema, porque la Orden de Protección Europea se refiere tanto a asuntos penales como civiles y de hecho su vocación es precisamente ser una orden de vocación “universal”, que proteja tanto a mujeres que hayan recibido una orden de alejamiento según procedimientos penales vigentes en ese país como a las que las reciban de Estados que las concedan según procedimientos civiles o aún incluso administrativos.

Así pues, no se sabe en estos momentos quién ganará la partida. España cree contar con los votos necesarios en el Consejo. Y si consigue el apoyo del PE la propuesta podría convertirse en Directiva sin necesidad de intervención de la Comisión. Pero la Comisión amenaza con denunciar al Consejo ante el Tribunal de Justicia mediante el recurso de anulación. La Comisión quiere a toda costa frenar la iniciativa española y presentar una nueva propuesta propia a final de año. Y, en realidad, tampoco parece totalmente claro si España cuenta con el número de votos necesario, aunque dice ya contar con 15 Estados que la respaldan. Baste para comprobar este extremo cómo fue la “no” votación del asunto en el último Consejo JAI de 3 y 4 de junio. En el mismo, Caamaño parecía decidido a que el texto pasase al PE, para lo cual, como Presidente de la sesión, optó por ni siquiera hacer votar el texto de la propuesta de Directiva, consciente de que, si se votaba, a lo peor no conseguía la mayoría cualificada suficiente para que se aprobara. Este gesto supuso las protestas de Alemania y Reino Unido, por no decir de la Comisión, cuya Vicepresidenta se quejó de la dirección del debate<sup>42</sup>. También acusó a la Presidencia española de usar la UE como marioneta al servicio de su interés circunstancial para lograr efímeras proezas políticas<sup>43</sup>.

El Ministro de Justicia llegó a afirmar que disputas de fuero o de prerrogativa impedirían avanzar en la protección de las víctimas y que había que estar más al espíritu de la legislación comunitaria<sup>44</sup>. Ambos dirigentes se acusaron mutuamente de estar mintiendo y de tergiversar las cifras<sup>45</sup>. Entre tanto, alguno de los países que habían apoyado la propuesta española empezaron a alinearse con las tesis de la Comisión, como es el caso de Hungría (más interesado en que la orden de alejamiento sea un éxito de su Presidencia de turno del Consejo, que tendrá lugar en el primer semestre del próximo año) o el Reino Unido (que tras el cambio de Gobierno dudaba sobre esta iniciativa y decía necesitar tiempo para estudiarla). Al menos siete Estados mostraron su oposición a la iniciativa española (Alemania, Reino Unido, Austria, Letonia, Eslovenia, República Checa, y Hungría) y pidieron esperar a que la Comisión Europea presentase su propia propuesta en 2011 o incluso antes, en otoño de 2010, en la que se resolvieran todos los problemas jurídicos detectados. Estos siete Estados forman, tras el cambio de actitud de Reino Unido, una minoría de bloqueo suficiente para vetar esta propuesta (los votos de estos siete Estados suman 100 votos exactos, cuando la minoría de

42. *El Mundo*, 4 de junio de 2010.

43. *El Mundo*, 8 de junio de 2010.

44. “Caamaño ha respondido expresando su sorpresa por que una duda de forma bloquee un proyecto sobre el que existe consenso de fondo” (EurActiv.es de 17 de junio de 2010, accesible en [www.euractiv.es](http://www.euractiv.es)).

45. *El País*, 5 de junio de 2010.



bloqueo está fijada en 91<sup>46</sup>). Sin embargo, en esta sesión del Consejo JAI de principios de junio, los Estados que se oponían a la iniciativa no forzaron una votación en la que podrían haber bloqueado la iniciativa española.

Así las cosas, a pesar de esta estrategia de la Presidencia de transmitir el texto al PE sin haber sido siquiera votado en el Consejo, el futuro próximo no se augura fácil para la propuesta española. Ahora la iniciativa ha pasado al PE, donde estaba previsto su examen en la Comisión de Libertades Públicas el 22 de junio. La iniciativa debe ser igualmente estudiada por la Comisión de la Mujer y por la Comisión JAI. Pero tanto si el PE decide aprobarla tal cual (y es harto improbable que el PE la apruebe tal cual) como si no, el asunto volverá a ser remitido al Consejo. Pero, para entonces, el Consejo tendrá ya una nueva Presidencia de turno, que corresponderá a Bélgica en el segundo semestre del año<sup>47</sup>. Está previsto que esta vuelta del asunto al Consejo ocurra en el mes de octubre. En ese momento, la posición del PE deberá ser votada en el seno del Consejo, donde puede ejercerse esa minoría de bloqueo. Parece que, de momento, la clave está en el cambio de parecer del Reino Unido, porque si persiste en sus dudas respecto al proyecto, sí existiría una minoría de bloqueo. Sin embargo, España considera que la aplicación del art. 3.2 del Protocolo 21 del Tratado de Lisboa sobre la posición del Reino Unido y de Irlanda respecto del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia podría salvar la propuesta pese a un eventual no británico. En su virtud, el Reino Unido e Irlanda gozan de un derecho de *opt out* en decisiones sobre el ELSJ y cuentan con un tiempo “razonable” para decidir participar en la medida. Pero si transcurrido un periodo razonable la medida no pudiese ser adoptada con su participación, el Consejo podría aprobar la medida sin ellos<sup>48</sup>. Así pues, en el Consejo de octubre el Reino Unido decidirá su *opt in/opt out*<sup>49</sup>. En todo caso, el éxito o el fracaso de la OEP en el Consejo también dependerá de la posición que adopten algunos Estados que aún no se han pronunciado y respecto de los cuales no se conoce de momento su opinión, como son Holanda, Dinamarca, Grecia e Irlanda.

46. El Protocolo nº 36 al Tratado de Lisboa sobre disposiciones transitorias, en su Título II relativo a la mayoría cualificada, indica que hasta 2014 estarán en vigor las disposiciones del Tratado de Niza sobre el voto en el Consejo. De este modo, de los 345 votos posibles, hacen falta 255 para la adopción de una medida en su seno siempre que esos 255 votos supongan el apoyo de al menos 14 Estados (pudiéndose requerir, además, que se demuestre que esos 255 votos representen al 62% de la población de la UE). Todo ello lleva a que la minoría de bloqueo esté en 91 votos. En este caso, la suma de los 29 votos de Alemania, los 29 de Reino Unido, los 12 de la República Checa, los 12 de Hungría, los diez de Austria, los cuatro de Letonia y los cuatro de Eslovenia, sumarían 100 en total. Es más, tras las últimas elecciones del mes de junio en Bélgica, se duda sobre si el nuevo Gobierno apoyará la propuesta de Directiva como lo había hecho hasta ahora el Gobierno anterior. En todo caso, existe un baile de cifras sobre los Estados que respaldarían la propuesta. España sigue contando a Hungría como uno de los Estados que la apoyarían (véase el Informe de la Presidencia al Consejo 10384/10 de 28 de mayo de 2010).

47. Véanse las recomendaciones que se realizaron desde la red TEPSA a la Presidencia belga y que fueron presentadas al Gobierno belga el 21 de mayo de 2010 (Trans European Policy Studies Association: *TEPSA recommendations to the Belgium EU Council Presidency*, accesible en [www.realinstitutoelcano.com](http://www.realinstitutoelcano.com), 9 de junio de 2010).

48. Comunicado de prensa 10630/10, sesión nº 3018 del Consejo JAI, Luxemburgo, 3 y 4 de junio.

49. Sobre estas cláusulas específicas relativas al Reino Unido e Irlanda, véase: J. Maillo, “Differentiation in the European Area of Freedom, Security and Justice”, en *Unity and flexibility in the future of the EU: the challenge of enhanced cooperation*, 2009, ediciones CEU, Madrid, pp. 87-105, p. 101.



E incluso en el caso de que la Directiva fuera finalmente aprobada, pesa sobre ella la espada de Damocles que supone el anuncio por parte de la Comisión de que, si prospera y se convierte en Directiva, la llevará ante el Tribunal de Justicia porque la considera contraria a los tratados.

En conclusión: la Presidencia ha funcionado en relación con la OEP dando a entender que, por la gravedad de la lacra de la violencia contra la mujer, la voluntad política se debe imponer ante las dudas jurídicas. La base jurídica usada por la Presidencia ha sido el art. 82 TFUE pero realizando una interpretación muy laxa de él, según la cual todo asunto relativo a la violencia contra las mujeres es un asunto de ámbito penal, cosa que es cierta en nuestro país pero no necesariamente en los demás Estados de la UE. Por su parte, la Comisión interpreta que la protección de las víctimas entra en el terreno de los derechos personales, donde tiene la exclusiva de la iniciativa, o que al menos atañe también a la cooperación judicial en materia civil, donde también la tiene. El informe jurídico del Consejo da la razón a España. Y el *non-paper* de la Comisión, se la da a la Comisión. Y no hay informe del PE. Algunas delegaciones se han sentido molestas por la forma en que la Presidencia española ha gestionado la votación de la propuesta, que les ha hecho sentirse ninguneadas<sup>50</sup>.

Por su parte, los socialistas españoles en el PE y el propio Gobierno español han emprendido algunas medidas de presión en los últimos días. Por un lado, han enviado una carta de queja a la Comisaria Reding mostrando su indignación por las descalificaciones sufridas por la Presidencia de turno, que califican de inéditas. Por otro, la Presidencia española ha animado una campaña de impulso a la orden consistente en el envío a todos y cada uno de los miembros del PE de una tarjeta con el mensaje “Contra la violencia de género, sí a la Orden de Protección Europea”, así como un dossier explicativo<sup>51</sup>. Entre tanto, Elena Valenciano, responsable de Relaciones Internacionales del PSOE, ha arremetido contra la Comisión asegurando que Europa protege más a las vacas que a las mujeres<sup>52</sup>.

## 2. El Observatorio Europeo sobre la Violencia contra la Mujer

En un gesto altamente simbólico, coincidiendo con el Día Internacional de la Mujer, la Presidencia española consiguió el 8 de marzo la aprobación por unanimidad de unas Conclusiones del Consejo de Empleo y Política Social sobre la erradicación de la violencia contra las mujeres en la UE. En estas Conclusiones se recuerda que el art. 2 TUE dispone que la UE está fundada, entre otros valores, en la igualdad entre hombres y mujeres, que el art. 8 TFUE prevé eliminar de todas las acciones de la UE las desigualdades y promover la igualdad entre hombre y mujeres y que la Declaración nº 9 del Tratado de Lisboa, relativa al art. 8, prevé que la UE tratará en todas su políticas de combatir la violencia contra las mujeres.

50. E. Serbeto, “España choca con media Europa en su afán por lograr aprobar la orden de protección”, Luxemburgo (accesible en [www.abc.es](http://www.abc.es), 5 de junio de 2010).

51. E-mujeres.net de 15 de junio de 2010.

52. *El Mundo*, 8 de junio de 2010, pp. 3 y 16.

En estas Conclusiones, la Presidencia consiguió que apareciera un párrafo en el que se constata que a día de hoy no existen datos actualizados, fiables y comparables tanto a nivel nacional como a nivel europeo, sobre el fenómeno de la violencia contra la mujer y que esta materia no ha sido aún objeto de un estudio profundo por parte de la UE. Esta situación, según las conclusiones, limitaría la percepción sobre la dimensión real del problema e impediría asimismo desarrollar estrategias y medidas a nivel nacional así como respuestas eficaces por parte de la UE<sup>53</sup>. La introducción de un párrafo de estas características en las Conclusiones resultaba muy útil para poder justificar la petición posterior que se hace a la Comisión, a saber: que tome medidas para crear un Observatorio Europeo de Violencia contra las Mujeres. Y es que esta propuesta de crear un Observatorio Europeo sobre la Violencia contra la Mujer es, precisamente, la segunda propuesta prioritaria de la Presidencia española en materia de erradicación de violencia contra la mujer.

Pero una vez más, la entusiasta propuesta española ha sufrido un enfriamiento y una cura de humildad tras su paso por la Comisión. Porque la Presidencia del Consejo es consciente de que para la creación de un organismo de estas características hace falta la previa iniciativa de la Comisión. Desde los primeros discursos de los líderes del Gobierno español a principios de semestre (en los que se daba por hecho que se iba a crear el Observatorio tal cual éste había sido concebido por nuestras autoridades), hasta el reconocimiento de que quizá otras agencias e institutos europeos ya existentes acaben realizando la labor que la Presidencia española quiere que asuma el eventual Observatorio, han pasado pocos meses y posiblemente muchas decepciones para la Presidencia española.

La Ministra de Igualdad anunció triunfal el 15 de enero que se iba a crear el Observatorio Europeo sobre Violencia contra la Mujer: “Hay que contar con un diagnóstico común y conocer la dimensión real del problema, porque si no se tienen datos claros y no se conoce la dimensión del problema, difícilmente se puede abordar”<sup>54</sup>. España defendía y defiende la necesidad de unificar indicadores y otorga un gran valor a la creación de este Observatorio como el primer paso para erradicar la violencia de género. La Presidencia estima que sus funciones serían elaborar informes y estadísticas, con el objetivo de conocer la situación real en cada uno de los Estados miembros y atajar así de modo común el problema de la violencia contra la mujer en toda la UE.

Pero la Comisión ha decidido barajar esta propuesta como una idea más dentro de un proyecto más amplio en el que está trabajando en estos momentos, como es la elaboración de la Estrategia europea de igualdad entre hombres y mujeres (2010-2015) que sustituirá al plan de trabajo para la igualdad 2006-2010<sup>55</sup>. Dicha Estrategia se está elaborando en estos momentos, previsiblemente se conocerá a finales de año y llevará la forma de una Comunicación.

53. Conclusiones del Consejo de Empleo y Política Social sobre la erradicación de la violencia contra la mujer en la UE, Bruselas, 8 de marzo de 2010, para. 30.

54. DW-World.de Deutsche Welle: Europa al día, 15 de enero de 2010, accesible en [www.dw\\_world.de](http://www.dw_world.de)

55. Programa de trabajo de la Comisión, *cit.*, p. 28.

Tanto la Comisión como muchos Estados miembros han dado la bienvenida a la propuesta de crear un Observatorio de las características del que propone España. Pero no sólo la Comisión, sino también esos mismos Estados miembros hacen depender la creación de dicho Observatorio del hecho de que se integre dentro de los mecanismos e instituciones existentes. En otras palabras: rebajan la ambiciosa propuesta española para convertirla en un apéndice más, en una actividad más, de una de dos posibles estructuras ya existentes: bien la Agencia Europea de Derechos Fundamentales, con sede en Viena, bien el Instituto Europeo de Género con sede en Vilnius, creado recientemente, y negándose a crear una estructura específica de nueva planta.

Esto no era lo que había solicitado y previsto el Gobierno español. Sin embargo, ha tenido que asumirlo, rebajando la propia Presidencia la ambición de su propuesta inicial con el fin de que al menos así la Comisión lo considere en una futura iniciativa legislativa en una materia en la que la Comisión sí tiene la exclusiva de la iniciativa legislativa. Fuentes españolas reconocen que la propuesta inicial del Ministerio de Igualdad se inclinaba más por la creación de un instituto con recursos propios, para que pudiera desarrollar su función de manera más eficiente y para que diera más visibilidad e importancia a la labor que estaría llamado a desempeñar. Pero demasiadas voces dentro del propio Consejo y, por supuesto, dentro de la Comisión, hicieron saber al Gobierno español que no estaban dispuestos a crear nuevas estructuras sino a amortizar mejor las existentes, aprovechando mejor sus capacidades. No en vano, en estos momentos la Comisión y el PE estudian cómo racionalizar y reducir el número de agencias de la UE<sup>56</sup>. Así, por ejemplo, el Gobierno checo indica que el establecimiento de un nuevo organismo sólo produciría solapamientos de actividades con otros centros, institutos y agencias europeos y que la Comisión debería realizar estudios preliminares y estudiar las diferentes opciones sin prisa.

En estos momentos, el tema está en manos de la Comisión, cuya Vicepresidenta Reding asumió la realización de un estudio de impacto para ver quién en la UE realiza o podría realizar y desarrollar el trabajo de ese Observatorio y su coste. Incluso hay quien no descarta dentro del equipo de Reding que el proyecto acabe finalmente en un cajón, porque no todos están convencidos de su necesidad<sup>57</sup>. La iniciativa española, de nuevo, fue tachada por algunos de prematura y poco elaborada. Hasta el punto de que se criticó que la Agencia Europea de Derechos Fundamentales no conociera nada del Observatorio cuando es más que probable que finalmente sea en su seno donde se integre.

La conclusión clara de todo lo anterior es que Viviane Reding se ha convertido en la llave para el triunfo (o no) de las dos propuestas sociales clave de la Presidencia española. Y está claro que la Vicepresidenta de la Comisión no se ha dejado llevar por las prisas propias de toda Presidencia semestral, que por definición es efímera y por eso siempre aspira a apuntarse tantos y medallas durante el período de su mandato. Nuestro país no ha encontrado el

56. Mangas, *cit.*, p. 111.

57. *La Razón*, 31 de mayo de 2010.

respaldo que esperaba para estas propuestas y no ha disfrutado del momento de gloria que anhelaba en unos tiempos tan convulsos en otros ámbitos. De sus dos proyectos, el de creación del Observatorio ha sido algo descafeinado y sobre el otro, el de aprobar una Orden Europea de Protección, pesa la amenaza de que o bien no sea aprobado finalmente o bien que si es aprobado sea llevado ante el Tribunal de Justicia de la UE<sup>58</sup>.

## V. Conclusiones

El balance del semestre de Presidencia española del Consejo es agríndice en relación con una de las prioridades que se fijó el Gobierno, como es la de hacer de Europa un espacio de derechos y libertades. En algunos temas se ha avanzado más que en otros. Entre los que sí que ha habido avances, destaca el de la adhesión de la UE al CEDH. Tampoco se puede concluir que no haya habido avances en relación con la ICE, aunque empiezan a surgir críticas ya sobre lo complejo que le va a resultar a la ciudadanía presentar una ICE ante la Comisión si el proyecto de Reglamento no varía durante el proceso legislativo. En todo caso, ni el mérito ni la crítica al borrador de Reglamento sobre la ICE pueden recaer sobre la Presidencia, puesto que su función era muy limitada en este asunto, reduciéndose a presionar a la Comisión para que presentara cuanto antes un borrador de Reglamento, cosa que consiguió con relativa rapidez.

Si nos fijamos en otro de los puntos que ha sido objeto de estudio en este trabajo, como es la prioridad que la Presidencia del Consejo asignaba a la aplicación práctica de la CDFUE, podemos concluir que en realidad esta prioridad no era tal prioridad, puesto que no hay mucho que pudiera hacer la Presidencia semestral más que animar a la ciudadanía, a los tribunales y a los operadores jurídicos a utilizar la CDFUE. En cambio, la Comisión sí tiene más labor que hacer en este campo, elaborando una estrategia sobre política de derechos humanos y recabando datos de los Estados con el fin de redactar un informe anual sobre la aplicación por los Estados y las instituciones europeas de la CDFUE.

El punto en el que menos éxito ha cosechado la Presidencia española (y que era, sin embargo, el que mayores ilusiones concitaba en el Gobierno español) es en el de las medidas prácticas para erradicar la violencia contra la mujer. Es aún demasiado pronto para saber si las dos iniciativas estrella impulsadas por la Presidencia (la aprobación de la OEP y la creación de un Observatorio Europeo sobre Violencia de Género) prosperarán, pero lo que es indudable es que son las medidas que mayores sinsabores han producido al Gobierno español durante el actual semestre. El enfrentamiento entre Comisión y Consejo a cuenta de estas dos medidas —y sobre todo de la OEP, en la que el gobierno español creyó ver la oportunidad jurídica de avanzar en contra del parecer de la Comisión— ha sumido a estos dos proyectos en serios interrogantes de futuro. El rédito político que el Gobierno español creía poder sacar de la adopción —en el tiempo record de los seis meses de Presidencia— de estas dos

58. *El País*, 27 de junio de 2010: "Balance de la Presidencia española", p. 12.

iniciativas se ha esfumado a la misma velocidad que lo ha hecho el semestre. En todo caso, resulta sintomático de la época de crisis económica que vivimos el que en las Conclusiones del Consejo Europeo de 16 y 17 de junio no se haya mencionado una palabra sobre ninguno de los temas abordados en este trabajo. Tan centrados están en estos momentos los líderes europeos en lograr el crecimiento económico y el recorte del déficit que todos los temas relativos a derechos humanos y derechos de los ciudadanos fueron obviados completamente en el último Consejo Europeo del semestre español.

## DE LA CIUDADANÍA EUROPEA A LA CIUDADANÍA CÍVICA

Nuria Merchán Escalona

*Profesora Titular de Derecho Internacional Privado  
Universidad de Granada*

### 1. Introducción

La esencia de la ciudadanía de un Estado implica cumplir una condición esencial para alcanzar la calidad de "ciudadano de la Unión Europea", conforme establece el Tratado Constitucional de la Unión Europea. Dicha condición implica importantes consecuencias en la vida del individuo<sup>1</sup>. De hecho, una de las prioridades de la Presidencia española ha sido fomentar la ciudadanía europea<sup>2</sup>. ¿Por qué acceder, hoy en día, a Europa por razón de inmigración se vea cada día, por tanto, de la condición de ciudadanos de la UE por no poder ser nacionalidad de uno de los Estados miembros. No obstante, también es cierto que a lo largo de la historia han existido diversos intentos institucionales para extender los libertades de circulación, o algunos de sus elementos, a los nacionales de terceros Estados no miembros de la UE. La posibilidad de viajar, residir y trabajar a través de el territorio de los Estados miembros, disfrutando al mismo tiempo de un estatuto jurídico caracterizado por el principio de la igualdad de trato, es de vital importancia en la consecución de la integración social entre residentes legales de terceros Estados establecidos en la UE, objetivo político de primer orden de la UE y, no obstante, de la Presidencia española<sup>3</sup>. No puede haber integración social sin el reconocimiento de derechos. Se dice esta inmigración que, aunque pensada como humanitaria, se ajusta a las exigencias del respeto a los derechos humanos para evitar que se convierta en un elemento de inestabilidad o ponga en peligro la construcción de un espacio de libertad, seguridad y justicia en el interior del territorio de la Unión. Sin embargo, dicha posibilidad ha sido integrada a un segundo plano durante años. La libre circulación de los ciudadanos de terceros Estados solo podía conseguirse con la oportuna armonización de las políticas

<sup>1</sup> Entre los dos tipos de ciudadanía en la UE que han surgido, la "económica" y la "política" véase M. López de Vega, "La ciudadanía de terceros Estados en el espacio de libertad", *Revista de Derecho de la UE*, pp. 365-376.

<sup>2</sup> Véase el programa en Málaga, los días 9 a 10 de junio de 2010, en particular el vídeo de 2010 "Frente a un continente" (en español).

<sup>3</sup> Véase también, por ejemplo, el 2º párrafo, los días 16 y 17 de abril de 2010, la Conferencia Ministerial Europea sobre el respeto (Decisión Zaragoza).