



LA INICIATIVA CIUDADANA EUROPEA

La iniciativa ciudadana europea es un importante instrumento de democracia participativa de la Unión, gracias al cual un millón de ciudadanos de la Unión que residan en al menos una cuarta parte de los Estados miembros puede instar a la Comisión a presentar una propuesta de acto jurídico para aplicar los Tratados de la Unión. Desde la aplicación del Reglamento (UE) n.º 211/2011, que establece de forma pormenorizada procedimientos y condiciones para la iniciativa ciudadana europea, tres de ellas han cumplido los requisitos para ser presentadas ante la Comisión.

BASE JURÍDICA

- Artículo 11, apartado 4, del Tratado de la Unión Europea (TUE);
- Artículo 24, párrafo primero, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE);
- Reglamento (UE) n.º 211/2011;
- Artículos 211 y 218 del Reglamento interno del Parlamento.

ANTECEDENTES

La iniciativa ciudadana es un instrumento del que disponen los ciudadanos de la mayoría de los Estados miembros a escala nacional, regional o local, aunque su alcance y sus procedimientos difieren en gran medida de un Estado a otro. El concepto de ciudadanía de la Unión, del que deriva la iniciativa ciudadana europea, se introdujo por primera vez en el Tratado de Maastricht (1.3.1). En 1996, en el período previo a la Conferencia Intergubernamental de Ámsterdam, los ministros de Asuntos Exteriores de Austria e Italia propusieron que se introdujera, junto al derecho de petición al Parlamento Europeo, un derecho de presentación de tales iniciativas, propuesta que, sin embargo, la Conferencia no tuvo en cuenta. En el proyecto de Tratado Constitucional (artículo 47, apartado 4) se incluyeron inicialmente disposiciones relativas a una iniciativa ciudadana muy similar a la actual. Aunque el Praesidium de la Convención rechazó la inclusión de esas disposiciones en el texto definitivo, finalmente estas pudieron mantenerse gracias a los esfuerzos concertados de organizaciones de la sociedad civil. A raíz del fracaso del proceso de ratificación del Tratado Constitucional, se reintrodujeron disposiciones similares en el Tratado de Lisboa.

En la actualidad, el derecho a presentar una iniciativa ciudadana está consagrado en el título II del TUE («Disposiciones sobre los principios democráticos»). El artículo 11, apartado 4, del TUE, establece el marco básico de tal derecho, mientras que el artículo 24, párrafo primero, del TFUE sienta los principios generales del Reglamento que ha de definir los procedimientos y especificar los requisitos necesarios para su ejercicio. La propuesta de Reglamento fue el resultado de una amplia consulta^[1]. Tras varios meses de negociaciones y de configuración del

[1] Libro Verde de la Comisión [COM\(2009\)0622](#).

texto definitivo, el 31 de marzo de 2010 se presentó un proyecto de propuesta al Parlamento y el Consejo, y el 15 de diciembre de 2010 se alcanzó un acuerdo político que permitió la adopción oficial del texto por dichas instituciones el 16 de febrero de 2011. Entró en vigor el 1 de abril de 2011 como [Reglamento \(UE\) n.º 211/2011](#). Debido a una serie de adaptaciones técnicas necesarias a escala de los Estados miembros para establecer un proceso de verificación simplificado, el Reglamento sobre la iniciativa ciudadana no fue aplicable hasta un año después. Antes del 1 de abril de 2015, y posteriormente cada tres años antes de esa misma fecha, la Comisión debe presentar un informe sobre la aplicación de dicho Reglamento con vistas a una posible revisión. La Comisión adoptó este informe el 31 de marzo de 2015 con el número [COM\(2015\)0145](#). En esa comunicación se analizaba la situación actual y se evaluaba la aplicación de la iniciativa ciudadana europea, enumerándose una serie de retos que se habían puesto de manifiesto en los tres primeros años de aplicación de este nuevo marco legislativo e institucional. Además se ponían de relieve varias deficiencias, tomándose en consideración parte de la importante investigación encargada por el Parlamento Europeo^[2].

El derecho a presentar una iniciativa ciudadana europea debe distinguirse claramente del derecho a presentar una petición, procedimiento del que difiere en muchos aspectos sustantivos. Las peticiones pueden ser presentadas por los ciudadanos de la Unión o cualquier persona física o jurídica con residencia en ella ([2.1.4](#)), y deben versar sobre cuestiones que entren en el ámbito de actividad de la Unión y afecten directamente al peticionario. Las peticiones se dirigen al Parlamento en su calidad de representante directo de los ciudadanos a escala de la Unión. La iniciativa ciudadana europea, por su parte, es una solicitud directa de creación de un instrumento jurídico concreto de la Unión que necesita ajustarse a unas normas específicas para poder ser admisible y que, en última instancia, se dirige a la Comisión, única institución con derecho a presentar propuestas legislativas. En ese sentido, la iniciativa ciudadana europea se asemeja al derecho de iniciativa otorgado al Parlamento (artículo 225 del TFUE) y al Consejo (artículo 241 del TFUE).

PROCEDIMIENTO

A. El comité de ciudadanos

Como una iniciativa de esta magnitud requiere una mínima estructura organizativa, el primer paso para impulsar una iniciativa ciudadana europea consiste en establecer un comité organizador, llamado «comité de ciudadanos». Dicho comité debe estar compuesto por, al menos, siete personas residentes en un mínimo de siete Estados miembros diferentes (aunque no han de tener necesariamente nacionalidades diferentes), y con edad suficiente para poder votar en las elecciones al Parlamento Europeo. Los diputados al Parlamento Europeo pueden participar en el comité, pero no se los tendrá en cuenta para alcanzar el número mínimo de ciudadanos exigido para formarlo. El comité designará a un representante y a un sustituto, que serán las personas de contacto para la iniciativa ciudadana europea en cuestión.

B. Registro

Antes de que la iniciativa pueda empezar a recabar declaraciones de apoyo de los ciudadanos, el comité debe registrarla ante la Comisión. Para ello se ha de presentar un documento que contenga el título de la iniciativa, su objeto y una breve descripción de la misma, junto con la base jurídica propuesta para el acto jurídico, así como información sobre los miembros del comité y sobre todas las fuentes de apoyo y financiación de la iniciativa propuesta. Los organizadores

[2]«European Citizens Initiative – First lessons of implementation», Departamento Temático de Derechos de los Ciudadanos y Asuntos Constitucionales (2014), que se puede consultar en: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2014/509982/IPOL_STU\(2014\)509982_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2014/509982/IPOL_STU(2014)509982_EN.pdf)

pueden presentar en un anexo información más detallada y otros documentos, por ejemplo, un proyecto del acto legislativo propuesto.

La Comisión tiene dos meses para decidir si registra o no la iniciativa propuesta. No se registrará si no se han cumplido los requisitos de procedimiento o si la iniciativa está fuera del ámbito de competencias de la Comisión para presentar propuestas relativas a actos jurídicos destinados a aplicar los Tratados. El registro también se denegará cuando la iniciativa ciudadana sea manifiestamente abusiva, carezca de fundamento o sea vejatoria o contraria a los valores de la Unión establecidos en el artículo 2 del TUE. La decisión de la Comisión puede ser objeto de recursos judiciales y extrajudiciales. Las iniciativas que se registren se publican en el sitio web de la Comisión.

C. Recogida de declaraciones de apoyo

Una vez registrada la iniciativa, los organizadores pueden empezar a recabar declaraciones de apoyo durante un período de doce meses. Las declaraciones de apoyo pueden recabarse en papel o electrónicamente. En este último caso, las autoridades nacionales competentes deben acreditar previamente el sistema de recogida de firmas en línea que vaya a utilizarse. Las normas de desarrollo relativas a las especificaciones técnicas de los sistemas de recogida a través de páginas web se establecen en un Reglamento de ejecución de la Comisión ([Reglamento \(UE\) n.º 1179/2011](#)).

Independientemente de que las declaraciones de apoyo se recaben en papel o electrónicamente, los requisitos en materia de datos son los mismos a efectos de verificación. Estos requisitos, definidos a escala de los Estados miembros, se detallan en el anexo III del Reglamento (UE) n.º 211/2011. Nueve Estados miembros^[3] no requieren que los firmantes de las declaraciones de apoyo comuniquen un número o un documento de identificación personal, mientras que el resto de Estados miembros sí lo exige. Para estos últimos, el anexo especifica en cada caso el documento o número de identificación personal que puede utilizarse.

Para que la Comisión tenga en cuenta la iniciativa, esta debe recabar un millón de declaraciones de apoyo en un plazo de doce meses. Además, para que la iniciativa sea válida en un Estado miembro determinado, el número de firmantes en ese Estado miembro ha de ser como mínimo igual al número de diputados al Parlamento Europeo elegidos en dicho Estado, multiplicado por 750. De este modo, el número mínimo de declaraciones de apoyo suscritas se determina de acuerdo con el mismo principio de proporcionalidad decreciente utilizado para el reparto de escaños en el Parlamento Europeo entre Estados miembros.

D. Verificación y certificación

Una vez recogido el número necesario de declaraciones de apoyo de un número suficiente de Estados miembros, los organizadores deben presentarlas a las autoridades nacionales competentes^[4] encargadas de certificar las declaraciones de apoyo y cuya lista elabora la Comisión sobre la base de la información facilitada por los Estados miembros. Las autoridades a las que se encomienda esa labor suelen ser ministerios del Interior, comisiones electorales o registros de población. Las autoridades nacionales disponen de tres meses para verificar las declaraciones de apoyo, sin que se les exija para ello la autenticación de las firmas.

E. Presentación y examen

Llegados a ese punto, se pide a los organizadores que presenten los certificados recibidos de las autoridades nacionales relativos al número de declaraciones de apoyo, y que faciliten

[3]Alemania, Bélgica, Dinamarca, Eslovaquia, Estonia, Finlandia, Irlanda, los Países Bajos y el Reino Unido.

[4]Se puede consultar una lista de las autoridades nacionales competentes en: <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/authorities-verification?lg=es>

información sobre la financiación recibida de cualquier fuente, respetando para ello los umbrales establecidos en el [Reglamento \(CE\) n.º 2004/2003](#) relativo al estatuto y la financiación de los partidos políticos a escala europea. En principio debe declararse toda contribución que supere los 500 euros.

Una vez recibida una iniciativa, la Comisión está obligada a publicarla sin demora en un registro y a recibir a los organizadores a un nivel adecuado para que puedan explicar en detalle su solicitud. Tras un intercambio de puntos de vista con la Comisión, los organizadores tienen la posibilidad de presentar la iniciativa en una audiencia pública celebrada en el Parlamento Europeo. La organización de dicha audiencia corresponde a la comisión competente para el fondo del asunto objeto de la iniciativa ciudadana en cuestión (artículo 211 del Reglamento interno del Parlamento).

INICIATIVAS EN CURSO

Antes de que la iniciativa ciudadana europea estuviera contemplada en la legislación y de que se establecieran los pormenores de su procedimiento, distintas organizaciones habían intentado impulsar iniciativas similares. Así, en 2007, el Foro Europeo de la Discapacidad lanzó una de esas primeras iniciativas piloto, con la que afirmaron haber recogido 1,2 millones de firmas. Tras la aprobación en 2010 del Reglamento sobre la iniciativa ciudadana, pero antes de su entrada en vigor, Greenpeace declaró haber recibido un millón de firmas en apoyo de una moratoria para los cultivos modificados genéticamente. Sin embargo, ninguna de esas iniciativas podía considerarse una iniciativa ciudadana europea.

Desde el 1 de abril de 2012, se han impulsado 47 iniciativas ciudadanas europeas. A diecinueve de ellas se les denegó el registro por no pertenecer al ámbito de competencias de la Comisión y catorce fueron retiradas por los organizadores. En la actualidad hay ocho iniciativas registradas, que se encuentran en la fase de recogida de firmas. Aunque solo tres iniciativas han alcanzado el número necesario de firmas (Right2Water, Uno de nosotros y Stop Vivisection) y han sido presentadas a la Comisión, varias iniciativas más han dado lugar a actuaciones de la Comisión. De las tres iniciativas presentadas con éxito, Right2Water tiene por objeto instar a la Comisión a «presentar una propuesta legislativa para la implementación del derecho humano al agua y el saneamiento reconocido por la ONU y a promover el suministro de agua y el saneamiento como servicios públicos esenciales para todos». La iniciativa «Uno de nosotros» pedía a la Unión «poner fin a la financiación de actividades que suponen la destrucción de embriones humanos, en particular en los ámbitos de investigación, ayuda al desarrollo y salud pública». La iniciativa «Stop Vivisection» solicitaba que la Comisión estableciera un marco legislativo para el abandono progresivo de la experimentación con animales en la Unión. El Parlamento organizó audiencias con los representantes de cada una de estas iniciativas el 17 de febrero de 2014, el 10 de abril de 2014 y el 24 de abril de 2015, respectivamente. La Comisión emitió una respuesta en la que presentaba sus conclusiones políticas y jurídicas en relación con las tres iniciativas.

Una serie de iniciativas ciudadanas europeas han dado lugar a recursos ante el Tribunal General de la Unión, que en su sentencia más reciente, en el asunto T-646/13, *Minority SafePack/Comisión*, declaró que la Comisión había incumplido su obligación de explicar detalladamente y de motivar la denegación del registro de una iniciativa ciudadana europea.

PAPEL DEL PARLAMENTO EUROPEO

El instrumento de la iniciativa ciudadana europea ha revestido un gran interés para el Parlamento. Antes de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, el Parlamento aprobó una

Resolución^[5] con una propuesta pormenorizada para la aplicación de la iniciativa ciudadana europea. Tras la entrada en vigor del Tratado, el Parlamento participó activamente en la negociación del Reglamento sobre la iniciativa ciudadana. El Parlamento contribuyó con éxito a convertir la iniciativa ciudadana europea en un instrumento de democracia participativa más accesible y cercano a los ciudadanos. Entre otras cosas, logró reducir el número mínimo de Estados miembros de los que han de proceder las declaraciones de apoyo a una cuarta parte de ellos. El Parlamento insistió asimismo en que la verificación de la admisibilidad se llevara a cabo en la fase previa al registro y en que se contemplara el derecho de todos los ciudadanos de la Unión y los residentes en ella a adherirse a una iniciativa ciudadana europea, independientemente de su nacionalidad.

El Parlamento ha hecho una serie de llamamientos políticos para simplificar y racionalizar los procedimientos de gestión de las iniciativas ciudadanas y para aumentar sus repercusiones. El 28 de octubre de 2015, el Parlamento aprobó una Resolución^[6] sobre el proceso de revisión de la iniciativa ciudadana europea en la que pedía, entre otras cosas, que se simplificaran los requisitos en materia de datos personales y se aportara financiación para apoyar la organización de las iniciativas. En 2017 la Comisión de Asuntos Constitucionales ha iniciado la elaboración de un informe de propia iniciativa con vistas a una genuina revisión del Reglamento relativo a la iniciativa ciudadana. En septiembre de 2017, tomando como base las peticiones del Parlamento y una consulta pública, la Comisión presentó finalmente una propuesta de revisión de la iniciativa ciudadana europea^[7] que reduciría la edad mínima de los firmantes a los 16 años, permitiría a todos los ciudadanos de la Unión apoyar una iniciativa con independencia de su residencia y ampliaría el plazo de examen de las iniciativas.

Petr Novak
10/2017

[5]DO C 212 E de 5.8.2010, p. 99.

[6]DO C 355 de 20.10.2017, p. 17.

[7]http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:115dfc53-985a-11e7-b92d-01aa75ed71a1.0002.02/DOC_1&format=PDF