

ES

ES

ES



COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

Bruselas, 11.11.2009  
COM(2009)622 final

**LIBRO VERDE**

**sobre una Iniciativa Ciudadana Europea**

# LIBRO VERDE

## sobre una Iniciativa Ciudadana Europea

### ÍNDICE

|     |  |    |
|-----|--|----|
| I.  | INTRODUCCIÓN .....   | 3  |
| II. | CUESTIONES PARA LA CONSULTA .....  | 4  |
| 1.  | Número mínimo de Estados miembros de los que deben proceder los ciudadanos.....          | 4  |
| 2.  | Número mínimo de firmas por Estado miembro.....  | 5  |
| 3.  | Admisibilidad para apoyar una iniciativa ciudadana: edad mínima .....                    | 6  |
| 4.  | Forma y redacción de la iniciativa ciudadana .....                                       | 7  |
| 5.  | Requisitos aplicables a la recogida, la verificación y la autenticación de las firmas... | 8  |
| 6.  | Plazo para la recogida de firmas .....   | 10 |
| 7.  | Registro de las iniciativas propuestas .....   | 11 |
| 8.  | Requisitos aplicables a los organizadores: transparencia y financiación.....             | 12 |
| 9.  | Examen de las iniciativas ciudadanas por la Comisión .....                               | 13 |
| 10. | Iniciativas sobre la misma cuestión.....   | 14 |
| III | CÓMO RESPONDER .....   | 14 |

## I. INTRODUCCIÓN

Con el Tratado de Lisboa, que se firmó en Lisboa el 13 de diciembre de 2007 y que modifica el Tratado de la Unión Europea y el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, se trató, en particular, de reforzar el tejido democrático de la Unión Europea. Una de sus principales innovaciones consiste en introducir la iniciativa ciudadana europea. Establece que *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, 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*<sup>1</sup>.

Establece, asimismo, que los procedimientos y condiciones preceptivos para esta iniciativa ciudadana, incluido el número mínimo de Estados miembros de los que han de proceder los ciudadanos, se determinarán en un reglamento que será adoptado por el Parlamento Europeo y el Consejo, a propuesta de la Comisión Europea.

La Comisión Europea acoge con agrado la introducción de la iniciativa ciudadana, que permitirá oír mejor la voz de los ciudadanos europeos al concederles el derecho de solicitar directamente a la Comisión que presente nuevas iniciativas políticas. Dará una nueva dimensión a la democracia europea, complementará el conjunto de derechos relacionados con la ciudadanía de la Unión e intensificará el debate público en torno a las políticas europeas, ayudando a construir un auténtico espacio público europeo. Su aplicación reforzará la participación de los ciudadanos y la sociedad civil organizada en la configuración de las políticas de la UE.

La Comisión está convencida de que los ciudadanos europeos deben beneficiarse de este nuevo derecho lo antes posible una vez que entre en vigor el Tratado de Lisboa. Así pues, desearía que el reglamento sobre la iniciativa ciudadana se adoptase antes de que termine el primer año posterior a la entrada en vigor del Tratado y confía en que el Parlamento Europeo y el Consejo hagan también suyo este objetivo. Dada la importancia que reviste la futura propuesta para los ciudadanos, la sociedad civil organizada, las partes interesadas y las autoridades públicas de los Estados miembros, se debe brindar también a los ciudadanos y a todas las partes interesadas la oportunidad de expresar su opinión sobre el modo en que debe funcionar dicha iniciativa.

Por tanto, la finalidad del presente Libro Verde es recabar la opinión de todas las partes interesadas sobre las cuestiones clave que perfilarán el futuro reglamento. La Comisión espera obtener respuestas sumamente variadas a la consulta.

En el contexto de esta consulta, la experiencia de los ciudadanos, las partes interesadas y las autoridades públicas en relación con iniciativas populares similares existentes en los Estados miembros sería especialmente interesante.

---

<sup>1</sup> Artículo 11, apartado 4, del Tratado de la Unión Europea.

La Comisión acoge asimismo con agrado la Resolución del Parlamento Europeo sobre la iniciativa ciudadana, aprobada en mayo de 2009<sup>2</sup>, como valiosa contribución a este debate.

## **II. CUESTIONES PARA LA CONSULTA**

Si bien el nuevo Tratado consagra el propio principio y las características fundamentales de la iniciativa ciudadana, el procedimiento y los mecanismos prácticos necesarios para este nuevo instrumento institucional suscitan cuestiones de orden jurídico, administrativo y práctico. A continuación se presentan estas cuestiones, junto con una serie de preguntas a las que se invita a responder a los ciudadanos y las partes interesadas.

### **1. Número mínimo de Estados miembros de los que deben proceder los ciudadanos**

El Tratado indica que los signatarios de una iniciativa ciudadana deben proceder de «un número significativo de Estados miembros», y dispone que el reglamento establecerá «el número mínimo de Estados miembros de los que han de proceder los ciudadanos que la presenten».

Para determinar el umbral adecuado, es necesario tomar en consideración varios aspectos.

En primer lugar, la razón que subyace a la exigencia de que los signatarios procedan de «un número significativo de Estados miembros» es garantizar que la iniciativa sea suficientemente representativa de un interés de la Unión. No cabe duda de que un umbral elevado garantizaría una representatividad suficiente de la iniciativa, pero también haría el procedimiento más oneroso. Por otra parte, un umbral bajo haría la iniciativa más accesible, pero menos representativa. Por tanto, es necesario encontrar un equilibrio adecuado entre estas dos consideraciones.

En segundo lugar, el umbral debe determinarse sobre la base de criterios objetivos, en particular a la luz de otras disposiciones del Tratado, a fin de evitar una interpretación conflictiva.

Una opción podría ser exigir que el umbral se fijase en una mayoría de los Estados miembros. Con veintisiete Estados miembros de la UE, actualmente la mayoría se alcanzaría con catorce. El Tratado no excluiría tal enfoque. Sin embargo, el uso del término «número significativo» parece indicar que no se ha previsto una mayoría; es más, un umbral basado en una mayoría podría parecer desproporcionadamente elevado.

Otra opción, la menos exigente de las posibles, podría consistir en fijar el umbral en una cuarta parte de los Estados miembros, el cual se alcanzaría en la actualidad con siete Estados miembros. Este es el umbral propuesto por el Parlamento Europeo en su Resolución sobre la iniciativa ciudadana, por analogía con el artículo 76 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, que establece que los actos relacionados con la cooperación judicial en materia penal o la cooperación policial pueden adoptarse por iniciativa de la cuarta parte de los Estados miembros. La Comisión Europea no considera que exista una analogía tan clara entre este precedente y la iniciativa ciudadana, ya que el precedente se refiere a un sector muy

---

<sup>2</sup> Resolución del Parlamento Europeo, de 7 de mayo de 2009, por la que se solicita a la Comisión que presente una propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la aplicación de la iniciativa ciudadana [P6\_TA(2009)0389].

específico y su razonamiento difiere del de la iniciativa ciudadana. Por otra parte, la Comisión estima que un umbral constituido por la cuarta parte de los Estados miembros sería demasiado bajo para garantizar que los intereses de la Unión queden adecuadamente reflejados.

Una tercera opción podría consistir en fijar el umbral en un tercio de los Estados miembros, el cual se alcanzaría en la actualidad con nueve Estados miembros. Este umbral equivaldría al utilizado en una serie de disposiciones del Tratado que tienen un carácter más general. Se trata del umbral utilizado en las disposiciones sobre «cooperación reforzada», que establecen que deben participar «al menos nueve Estados miembros»<sup>3</sup>. Un tercio es también el umbral fijado en cuanto al número de Parlamentos nacionales necesarios para poner en marcha el procedimiento de subsidiariedad previsto en el artículo 7, apartado 2, del Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, adjunto a los Tratados.

El umbral de un tercio es también importante en algunos sistemas nacionales. La Constitución Federal austríaca indica que la iniciativa ciudadana debe contar con el respaldo de 100 000 votantes o una sexta parte de los votantes de al menos tres *Länder*, lo que representa un tercio de los nueve *Länder* austríacos. Fuera de la UE, el umbral suizo para el número de cantones necesarios para celebrar un referéndum opcional se aproxima también a un tercio.

La Comisión considera que con un umbral de un tercio se alcanzaría un equilibrio adecuado entre garantizar una representatividad adecuada, por un lado, y facilitar el recurso al instrumento, por el otro.

Preguntas:

¿Considera que un tercio del número total de Estados miembros puede constituir el «número significativo de Estados miembros» que exige el Tratado?

En caso negativo, ¿qué umbral considera apropiado y por qué?

## 2. Número mínimo de firmas por Estado miembro

Dado que el Tratado exige que la iniciativa ciudadana reciba el respaldo de al menos un millón de ciudadanos procedentes de un número significativo de Estados miembros, la Comisión considera necesario establecer el número mínimo de ciudadanos exigido para apoyar una iniciativa en cada uno de los Estados miembros participantes. La referencia a un «número significativo de Estados miembros» se introdujo a fin de garantizar la dimensión genuinamente europea de la iniciativa ciudadana. Esto implica, a su vez, que es necesario disponer de un número mínimo de ciudadanos participantes que procedan de un número mínimo de Estados miembros para garantizar que la iniciativa cuenta con el apoyo de una parte razonable de la opinión pública. Iría en contra del espíritu del Tratado que una iniciativa pudiese ser presentada por un gran grupo de ciudadanos de un único Estado miembro y por tan solo un número meramente simbólico de ciudadanos procedentes de otros Estados miembros.

Este requisito de un número mínimo de ciudadanos por Estado miembro solo afectaría, por supuesto, al número mínimo de Estados miembros de los que deben proceder los ciudadanos que presenten una iniciativa ciudadana.

---

<sup>3</sup> Artículo 20 del Tratado de la Unión Europea.

Para determinar cuál debería ser el número mínimo de ciudadanos por Estado miembro, el planteamiento podría consistir en establecer un número fijo de ciudadanos participantes de todos los Estados miembros. Este planteamiento tiene la ventaja de ser claro y simple. Sin embargo, dadas las enormes diferencias existentes entre los Estados miembros en cuanto a población, que oscila entre los 410 000 habitantes de Malta y los 82 millones de Alemania, este planteamiento penalizaría a los ciudadanos procedentes de los Estados miembros más pequeños.

Otra opción más equitativa sería establecer el umbral como una proporción de la población de cada Estado miembro. Este umbral podría fijarse por analogía con la proporción de ciudadanos de la Unión exigida para presentar una iniciativa ciudadana. La población de la Unión es en la actualidad algo inferior a 500 millones de ciudadanos. Por tanto, sobre esos 500 millones, cada millón representa el 0,2 % de la población de la Unión. Así pues, el 0,2 % de la población de cada Estado miembro en el que se recojan las firmas podría tomarse como el número mínimo de ciudadanos exigidos para cada uno de esos Estados<sup>4</sup>. Esto representaría en la actualidad en torno a 160 000 ciudadanos en un país como Alemania o 20 000 ciudadanos en un país como Bélgica.

Conviene tener en cuenta que la proporción de ciudadanos exigida para apoyar una iniciativa en la mayoría de los Estados miembros que cuentan con un instrumento de este tipo es considerablemente superior al 0,2 %. Este es el caso, por ejemplo, de Austria y España, en los que el porcentaje se ha fijado en torno al 1,2 % de la población; de Lituania, donde este porcentaje se aproxima al 1,5 % de la población; y de Letonia, donde el porcentaje fijado es del 10 % de la población. En Hungría, Polonia, Portugal y Eslovenia, los porcentajes son también superiores al 0,2 % de la población.

Preguntas:

¿Considera que el 0,2 % de la población total de cada Estado miembro es un umbral adecuado?

En caso negativo, ¿tiene otras propuestas a este respecto para lograr el objetivo de garantizar que la iniciativa ciudadana sea realmente representativa de un interés de la Unión?

### **3. Admisibilidad para apoyar una iniciativa ciudadana: edad mínima**

La disposición del Tratado es aplicable a todos los ciudadanos de la Unión. No obstante, parece razonable establecer una edad mínima para respaldar una iniciativa ciudadana. Este es el caso en todos los Estados miembros en los que existen iniciativas ciudadanas.

Al parecer, existen dos opciones distintas.

Una de ellas exigiría que, para poder apoyar una iniciativa ciudadana europea, los ciudadanos tengan la edad necesaria para votar en las elecciones europeas en sus Estados miembros de residencia<sup>5</sup>. Esta es la práctica general en los Estados miembros: para poder apoyar una iniciativa ciudadana, los ciudadanos deben estar autorizados para votar. La edad necesaria para poder votar en todos los Estados miembros es de 18 años, con la excepción de Austria, donde se ha fijado en 16 años.

<sup>4</sup> Esta es la opción preferida por el Parlamento Europeo en su Resolución sobre la iniciativa ciudadana.

<sup>5</sup> Esta es la opción propuesta por el Parlamento Europeo en su Resolución sobre la iniciativa ciudadana.

Si bien este planteamiento implicaría que los ciudadanos austríacos gozarían a una edad más temprana del derecho a apoyar una iniciativa ciudadana, refleja, sin embargo, la práctica existente para elegir a los miembros del Parlamento Europeo.

Otra opción sería fijar la edad mínima para apoyar una iniciativa en el propio reglamento, es decir, fijarla en 16 o 18 años. La edad mínima de 18 años se ajustaría a la edad electoral de todos los Estados miembros salvo uno. Sin embargo, con ello se excluiría a los ciudadanos que a los 16 años ya están en edad de votar en Austria. Fijar la edad mínima en 16 años crearía una carga administrativa importante al introducir una discrepancia con respecto a los sistemas existentes para el registro de los votantes.

Preguntas:

¿Cree que la edad mínima exigida para apoyar una iniciativa ciudadana europea debería estar vinculada a la edad exigida para votar en las elecciones al Parlamento Europeo en cada Estado miembro?

En caso negativo, ¿qué otras opciones considera adecuadas y por qué?

#### 4. Forma y redacción de la iniciativa ciudadana

El texto del Tratado no especifica qué forma debe adoptar la iniciativa ciudadana, sino tan solo que debe 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*<sup>6</sup>.

Con todo, parece necesario establecer algunos requisitos en cuanto a la forma que debe adoptar la iniciativa, en particular para garantizar que los ciudadanos y la Comisión puedan discernir fácilmente el asunto objeto de la misma y sus objetivos.

Una opción sería exigir que la iniciativa ciudadana adoptase la forma de un proyecto de acto legislativo con disposiciones jurídicas fácilmente reconocibles. De hecho, en algunos Estados miembros (Austria, Italia, Polonia y España) se precisan proyectos de leyes para las iniciativas. No obstante, este requisito parece ser innecesariamente restrictivo y oneroso. Además, el texto del Tratado no sugiere que la forma requerida sea un proyecto de instrumento legislativo.

Por otro lado, un texto poco claro o poco detallado podría inducir a error a los signatarios y dificultar la labor de la Comisión a la hora de ofrecer una respuesta precisa y de justificarla. Así pues, otra opción podría ser exigir que en la iniciativa se expongan claramente el asunto y los objetivos de la propuesta con respecto a la cual se invita a la Comisión a actuar. Esta opción no excluiría la posibilidad de que los ciudadanos adjuntasen un proyecto de acto legislativo como referencia.

Preguntas:

¿Considera suficiente y adecuado exigir que en la iniciativa se expongan claramente el asunto y los objetivos de la propuesta con respecto a la cual se invita a la Comisión a actuar?

<sup>6</sup> Artículo 11, apartado 4, del Tratado de la Unión Europea.

¿Qué otros requisitos deberían establecerse, en su caso, por lo que se refiere a la forma y la redacción de una iniciativa ciudadana?

## **5. Requisitos aplicables a la recogida, la verificación y la autenticación de las firmas**

Para garantizar la legitimidad y credibilidad de las iniciativas de los ciudadanos, deberán elaborarse disposiciones que permitan garantizar la verificación y autenticación adecuadas de las firmas, en consonancia con la legislación nacional, europea e internacional pertinente sobre los derechos fundamentales, los derechos humanos y la protección de los datos de carácter personal. En ausencia de un organismo a escala de la UE que disponga de las competencias o la información necesarias para verificar la validez de las firmas y comprobar si un ciudadano dado de la Unión tiene realmente derecho a apoyar una iniciativa ciudadana, deberán encargarse de esta labor las autoridades nacionales de los Estados miembros<sup>7</sup>. Así pues, las autoridades nacionales serían responsables de verificar y certificar los resultados del ejercicio de recogida de firmas en su territorio.

No obstante, es preciso considerar una serie de aspectos relacionados con el modo en que debe llevarse a cabo la verificación en los Estados miembros y la medida en que deben establecerse requisitos comunes a escala de la UE.

Todos los Estados miembros cuentan con procedimientos y mecanismos para la verificación de los electores, y un gran número de ellos ya disponen de procedimientos de verificación y autenticación para las iniciativas ciudadanas nacionales. No obstante, estos procedimientos de verificación y autenticación varían considerablemente de un Estado miembro a otro: algunos Estados miembros aplican requisitos bastante estrictos en lo relativo a los procedimientos de recogida de firmas, como, por ejemplo, la exigencia de que los ciudadanos solo puedan firmar las iniciativas en centros designados oficialmente al efecto, que esté presente un funcionario público o un notario para autenticar todas las firmas en el momento de la recogida o que se emita para cada signatario un certificado del registro de votantes. Por otro lado, otros Estados miembros disponen de sistemas menos restrictivos, que no imponen requisitos específicos para la recogida de firmas, pero que, por lo general, exigen la verificación posterior de las firmas recogidas por las autoridades, tanto para comprobar la validez de las firmas como para verificar el número de firmas recogidas.

Parece claro que el objetivo último de las disposiciones comunitarias a este respecto debería ser velar por que los Estados miembros puedan garantizar la verificación adecuada de la admisibilidad de las firmas recogidas para una iniciativa ciudadana europea en su propio territorio, sin imponer requisitos indebidamente restrictivos para los ciudadanos ni cargas administrativas innecesarias.

Para alcanzar este objetivo se podría exigir a los Estados miembros que apliquen medidas adecuadas a tal fin, dejando al mismo tiempo que sean ellos quienes decidan con respecto al nivel de reglamentación de tales procedimientos, incluida la posibilidad de hacer uso de las disposiciones que ya se apliquen en el caso de las iniciativas ciudadanas nacionales. Esta opción tendría la ventaja de ofrecer una considerable flexibilidad a los Estados miembros en cuanto a la manera en que pueden poner en práctica esta disposición. También facilitaría en

---

<sup>7</sup> El Parlamento Europeo reconoce asimismo este extremo en su Resolución sobre la iniciativa ciudadana.

gran medida la aplicación en el caso de los Estados miembros que ya han establecido los procedimientos aplicables a las iniciativas ciudadanas. Por otra parte, esto podría significar que una misma iniciativa estuviese sujeta a normas de procedimiento considerablemente diferentes en los distintos Estados miembros, lo que daría lugar a que la recogida de firmas fuese más fácil en algunos Estados miembros y más difícil en otros. Por tanto, esta opción podría tener la consecuencia no deseada de que la voz de los ciudadanos de algunos Estados miembros se oyese más fácilmente que la de los ciudadanos de otros Estados miembros.

En el extremo opuesto, otra opción podría ser prever la plena armonización de los requisitos de procedimiento a escala de la UE. Esto implicaría en la práctica que todos los requisitos de procedimiento aplicables quedarían expuestos en el reglamento de la UE y que los Estados miembros no podrían acogerse a excepciones a dichos requisitos ni tampoco imponer requisitos nacionales adicionales. Esto tendría la ventaja de garantizar la absoluta igualdad de condiciones en toda la UE en cuanto a los procedimientos a seguir para preparar una iniciativa ciudadana. Sin embargo, impondría cargas adicionales considerables, tanto administrativas como reglamentarias, a los Estados miembros que ya cuentan con procedimientos al efecto. Además, resulta improbable que un reglamento de la UE pueda tener plenamente en cuenta las especificidades de los sistemas y los procedimientos nacionales.

Por tanto, una opción más racional podría ser fijar una serie de disposiciones básicas a escala de la UE, incluidos, por un lado, determinados requisitos mínimos para la verificación y la autenticación de firmas, y, por otro, la obligación de los Estados miembros de facilitar el proceso de recogida y de eliminar aquellos requisitos que sean indebidamente restrictivos.

De acuerdo con este planteamiento, los Estados miembros solo podrían adoptar medidas adicionales en el marco de los requisitos establecidos a escala de la UE. Esta opción tendría la ventaja de ofrecer un cierto grado de flexibilidad a los Estados miembros, sin dejar de garantizar una serie de características comunes a los procedimientos en el conjunto de la UE.

Este enfoque podría preservar el carácter europeo de la iniciativa ciudadana al facilitar la recogida simultánea de firmas en varios Estados miembros. A tal fin, conviene considerar el uso de herramientas certificadas y protegidas en línea.

Con independencia del enfoque elegido, este debería permitir, asimismo, que los ciudadanos que residan fuera de su país de origen puedan apoyar iniciativas ciudadanas. Los Estados miembros pueden aprovechar la experiencia que hayan adquirido al gestionar el derecho al voto de estos ciudadanos en las elecciones al Parlamento Europeo.

Hay una serie de cuestiones importantes que deben tenerse en cuenta y que están relacionadas con la medida en que se regula la recogida de firmas y la naturaleza de los requisitos aplicables a la verificación y la autenticación, como son:

- si deben imponerse condiciones en cuanto al lugar y al modo en que pueden recogerse las firmas, por ejemplo, por medio de la circulación de listas que deben cumplimentarse y firmarse, por correo, en centros oficialmente designados al efecto, etc.;
- los requisitos específicos aplicables a la verificación y la autenticación y las características de seguridad necesarias en caso de que la recogida de firmas se haga en línea;

- si la declaración de apoyo de un ciudadano a una iniciativa dada debe verificarse en el Estado miembro en el que dicho ciudadano sea nacional o en su Estado miembro de residencia;
- las medidas de protección de los datos de carácter personal que deben adoptarse para la recogida y el tratamiento de los datos.

Preguntas:

¿Cree que debería existir una serie de requisitos de procedimiento comunes aplicables, a escala de la UE, a la recogida, la verificación y la autenticación de las firmas por parte de las autoridades de los Estados miembros?

¿Hasta qué punto deberían poder aplicar los Estados miembros disposiciones específicas a nivel nacional?

¿Se necesitan procedimientos específicos para garantizar que los ciudadanos de la UE puedan apoyar una iniciativa ciudadana con independencia de su país de residencia?

¿Cree que los ciudadanos deberían poder respaldar una iniciativa ciudadana en línea? En caso afirmativo, ¿qué características de seguridad y autenticación deberían preverse?

## 6. Plazo para la recogida de firmas

El Tratado no prevé un plazo para la recogida de firmas. No obstante, en los países europeos en los que existen iniciativas ciudadanas, normalmente se fija un plazo para la recogida de firmas. Los plazos oscilan entre un número de días (por ejemplo, treinta días en Letonia o sesenta días en Eslovenia) y varios meses (por ejemplo, seis meses en España o dieciocho meses en Suiza).

Por otra parte, existen varias razones que justificarían la introducción de un plazo para la iniciativa ciudadana europea: estas iniciativas están normalmente ligadas a cuestiones muy específicas y pueden referirse a problemas que, de no existir un plazo o de ser este demasiado largo, pierden su relevancia; y las circunstancias en las que los ciudadanos firman la iniciativa pueden cambiar si el plazo es demasiado largo (por ejemplo, si entretanto se adopta legislación europea sobre ese mismo tema o se modifica la existente).

Con todo, si se impone un plazo, este debe ser razonable y suficientemente largo para permitir la celebración de una campaña que refleje la complejidad adicional ligada a su dimensión europea. Este objetivo puede alcanzarse estableciendo un plazo de, por ejemplo, un año<sup>8</sup>.

Preguntas:

¿Debería fijarse un plazo para la recogida de firmas?

En caso afirmativo, ¿considera que un año puede ser un plazo adecuado?

<sup>8</sup> Este es el plazo sugerido por el Parlamento Europeo en su Resolución sobre la iniciativa ciudadana.

## 7. Registro de las iniciativas propuestas

Además del plazo, debe considerarse también la manera de determinar cuándo debe abrirse este y cuándo debe cerrarse. En la mayoría de los Estados miembros, el plazo se inicia normalmente una vez completadas las formalidades requeridas de publicación o registro, sin embargo, existen casos en los que el plazo se determina a partir de la fecha de las firmas.

La Comisión opina que, si de hecho se fija un plazo, sería necesario exigir una modalidad de registro de la iniciativa propuesta antes de que comience la recogida de firmas. Los organizadores de la iniciativa de que se trate pueden ocuparse de registrarla en un sitio web específico facilitado por la Comisión a tal fin. Los organizadores deberían subir toda la información pertinente sobre la iniciativa propuesta (por ejemplo, título, asunto, objetivos, antecedentes, etc.) al sitio web, que, a continuación, se pondría a disposición del público. El sistema ofrecería entonces a los organizadores la confirmación del registro, la fecha y un número de registro, sobre la base de los cuales podría ponerse en marcha la campaña de recogida de firmas.

Este registro serviría, pues, para poner el reloj en marcha pero también aportaría transparencia por lo que respecta a las iniciativas ciudadanas propuestas para las que ya estén en marcha las correspondientes campañas.

Con todo, la Comisión no opina que este proceso de registro deba entrañar ninguna decisión de la Comisión en cuanto a la admisibilidad de la iniciativa propuesta. De hecho, no cree en la conveniencia de que la Comisión verifique la admisibilidad formal de las iniciativas propuestas incluso antes de que se hayan comenzado a recoger las firmas<sup>9</sup>. Un enfoque de este tipo podría inducir a error al dar a entender que la Comisión ha admitido de algún modo las iniciativas propuestas basándose en razones distintas a las de mero procedimiento. Exigiría que se efectuasen verificaciones que podrían retrasar el momento a partir del cual estuviese permitida la recogida de las firmas. Además, la admisibilidad y el fondo de las iniciativas no pueden considerarse de manera aislada, por lo que no sería apropiado emprender este examen en una fase tan temprana como la del registro.

La Comisión entiende que puede haber ciertas reticencias con respecto a la puesta en marcha de una iniciativa en el conjunto de la UE si existe el riesgo de que esta pueda ser rechazada en última instancia a causa de su inadmisibilidad. No obstante, conviene señalar que el criterio de admisibilidad (el objeto de la propuesta con respecto a la cual se invita a la Comisión a actuar debe estar comprendido entre sus atribuciones) es suficientemente claro y conocido a escala de la UE. En todo caso, normalmente cabe esperar que los organizadores hayan evaluado plenamente si, desde el punto de vista jurídico, la iniciativa entra en el marco de atribuciones de la Comisión antes de poner en marcha una iniciativa.

Preguntas:

¿Considera necesario un sistema obligatorio de registro de las iniciativas propuestas?

En caso afirmativo, ¿está de acuerdo en que esto podría hacerse a través de un sitio web específico facilitado por la Comisión Europea?

<sup>9</sup> En su Resolución, el Parlamento Europeo se mostraba más bien a favor de que se llevase a cabo una verificación previa de la admisibilidad.

## 8. Requisitos aplicables a los organizadores: transparencia y financiación

Poner en marcha y organizar una campaña para cualquier iniciativa ciudadana europea propuesta exigirá, en la mayoría de los casos, contar con el apoyo y/o la financiación de organizaciones.

En aras de la transparencia y de la responsabilidad democrática, la Comisión considera que se debe exigir a los organizadores de estas iniciativas que faciliten determinada información básica relativa, en particular, a las organizaciones que apoyan la iniciativa y al modo en que las iniciativas se financian o se financiarán. Ello iría en interés de los ciudadanos que están pensando en sumarse a una iniciativa y estaría también en consonancia con la Iniciativa Europea en favor de la Transparencia<sup>10</sup>.

Si se prevé el registro, esta información podría figurar en el registro puesto a disposición del público por la Comisión. El reglamento podría exigir también que los organizadores pusiesen a disposición del público toda la información pertinente sobre la financiación y el apoyo mientras dure la campaña.

En relación con la cuestión de la financiación, cabe señalar que, sin perjuicio de otras formas de cooperación y apoyo a las organizaciones de la sociedad civil, no se ha previsto ofrecer ninguna financiación pública específica a las iniciativas de los ciudadanos. Esto es también en interés del mantenimiento de la independencia y del impulso ciudadano de las iniciativas.

Al margen de los requisitos aplicables a los organizadores en cuanto a transparencia, hay que indicar que numerosos sistemas nacionales incluyen disposiciones que establecen quién está autorizado a actuar como organizador de una iniciativa. Por lo general, estas exigen que la iniciativa sea presentada por ciudadanos o por comités compuestos por un número determinado de ciudadanos. La Comisión considera que un requisito de este tipo puede resultar demasiado oneroso a escala de la UE y preferiría, por tanto, no imponer restricción alguna en cuanto a quién se autoriza para presentar una iniciativa; es decir, que, en su opinión, los organizadores pueden ser tanto ciudadanos particulares como organizaciones. En este contexto, el caso de las peticiones al Parlamento Europeo ofrece una analogía útil. De hecho, el Tratado establece que cualquier ciudadano de la Unión, así como cualquier persona física o jurídica que resida o tenga su domicilio social en un Estado miembro tiene derecho a presentar una petición al Parlamento Europeo<sup>11</sup>.

Por otra parte, los organizadores deben cumplir las obligaciones relativas a la protección de los datos de carácter personal de conformidad con la legislación nacional pertinente por la que se aplica la legislación de la UE en materia de protección de datos.

Preguntas:

¿Qué requisitos específicos deberían imponerse a los organizadores de una iniciativa con el fin de garantizar la transparencia y la responsabilidad democrática?

<sup>10</sup> En su Resolución, el Parlamento Europeo considera que, en aras de la transparencia, los organizadores de una iniciativa ciudadana han de rendir cuentas públicamente de la financiación de la misma, incluida la procedencia de los recursos financieros.

<sup>11</sup> Artículo 227 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

¿Está de acuerdo en que se debería exigir a los organizadores que facilitasen información sobre el apoyo y la financiación que han recibido para una iniciativa?

## **9. Examen de las iniciativas ciudadanas por la Comisión**

Una vez que se haya recogido el número de firmas exigido para una iniciativa ciudadana y que estas hayan sido validadas por las autoridades competentes de los Estados miembros, el organizador de una iniciativa puede presentarla formalmente a la Comisión.

El Tratado de Lisboa no establece ningún plazo para que la Comisión tramite una iniciativa ciudadana una vez que esta haya sido debidamente presentada. Esto puede deberse, en parte, al reconocimiento implícito de que una iniciativa puede tratar cuestiones complejas, por lo que la Comisión podría necesitar algún tiempo para examinarla adecuadamente antes de decidir el curso de acción: en algunos casos, podría ser preciso analizar los méritos y las deficiencias de una iniciativa política propuesta. Hay que señalar que tampoco se ha previsto ningún plazo específico para el examen de las peticiones por el Parlamento Europeo.

No obstante, puede defenderse la necesidad de fijar un plazo conforme a las buenas prácticas administrativas y para evitar, asimismo, que se prolongue excesivamente la incertidumbre en cuanto a la respuesta de la Comisión. Si se fija un plazo, este debería ser lo suficientemente largo para permitir que la Comisión examine detenidamente el contenido de la iniciativa presentada. Por otra parte, se debería garantizar que, en un plazo de tiempo razonable, se informe a los ciudadanos que han manifestado su apoyo a una iniciativa acerca de la acción que la Comisión tiene previsto emprender.

Los sistemas nacionales aplican enfoques distintos por lo que respecta a los plazos existentes para examinar las iniciativas de los ciudadanos. Mientras que algunos sistemas imponen plazos que oscilan entre unas cuantas semanas y varios meses, otros no imponen ningún plazo específico a las autoridades.

Así pues, puede preverse que se obligue a la Comisión a examinar las iniciativas ciudadanas en un plazo razonable que no exceda de seis meses. De acuerdo con este planteamiento, se establecería un plazo, pero se garantizaría al mismo tiempo que la Comisión disponga de tiempo suficiente para dar a las iniciativas la consideración debida, teniendo en cuenta la posible complejidad que estas puedan entrañar.

El período de examen podría iniciarse en la fecha de la presentación formal de la iniciativa a la Comisión. Esto podría notificarse en el sitio web específico mencionado en el punto 7.

Durante este período, la Comisión podría evaluar tanto la admisibilidad de la iniciativa, es decir, si la iniciativa entra en el marco de sus atribuciones, como el fondo de la misma, es decir, si merece que la Comisión le dé curso<sup>12</sup>. Una vez que la Comisión haya examinado una iniciativa, su intención sería exponer sus conclusiones con respecto a la acción prevista en una comunicación que se pondría a disposición del público y se notificaría al Parlamento Europeo y al Consejo. La acción prevista en la comunicación puede incluir, según proceda, la

---

<sup>12</sup> El Parlamento Europeo, en su Resolución sobre la iniciativa ciudadana, había sugerido un planteamiento en dos fases, según el cual la Comisión dispondría primero de dos meses para verificar la representatividad de la iniciativa y, a continuación, de tres meses para examinarla y tomar una decisión con respecto al fondo de la misma.

necesidad de llevar a cabo estudios y evaluaciones de impacto con vistas a posibles propuestas de políticas.

Preguntas:

¿Debería preverse un plazo para que la Comisión examine las iniciativas ciudadanas?

#### **10. Iniciativas sobre la misma cuestión**

En principio, no puede descartarse que se presenten varias iniciativas sobre la misma cuestión. Sin embargo, si existe un sistema de registro, la transparencia que dicho sistema ofrece podría garantizar que se evitase la duplicación.

Con todo, sigue existiendo la posibilidad de que una misma solicitud se presente varias veces sucesivas, lo que recargaría indebidamente el sistema y, con el tiempo, podría mermar su reputación de instrumento creíble de expresión democrática. Por tanto, debe examinarse la conveniencia de establecer determinados elementos disuasorios o plazos, a fin de restringir la capacidad de volver a presentar una iniciativa (por ejemplo, una iniciativa ciudadana que no haya prosperado no podría volver a presentar antes de que haya transcurrido cierto plazo).

Hay que tener en cuenta, sin embargo, que, aunque algunas iniciativas puedan referirse al mismo asunto y contener elementos similares, podrían no ser idénticas. Por otro lado, es probable que los recursos operativos y financieros requeridos para poner en marcha una iniciativa de la UE limiten la repetición y la duplicación.

Preguntas:

¿Es conveniente introducir normas para evitar la presentación sucesiva de iniciativas ciudadanas sobre la misma cuestión?

En caso afirmativo, ¿considera que la introducción de determinados elementos disuasorios o plazos puede ser la mejor manera de lograrlo?

### **III CÓMO RESPONDER**

Las contribuciones a este proceso de consulta deben enviarse a la Comisión el 31 de enero de 2010, a más tardar, bien por correo electrónico a la dirección «[ECI-Consultation@ec.europa.eu](mailto:ECI-Consultation@ec.europa.eu)», bien por correo postal a la dirección siguiente:

Comisión Europea  
Secretaría General  
Dirección E. Mejora de la Reglamentación y Asuntos Institucionales  
Unidad E.1. Asuntos Institucionales  
1049 Bruxelles/Brussel  
BÉLGICA

Las contribuciones recibidas se publicarán en internet, a menos que el autor se oponga a la publicación de los datos de carácter personal por considerar que ello puede dañar sus intereses legítimos. En ese caso podrán publicarse de forma anónima.

Se anima a las organizaciones profesionales que respondan a este Libro Verde a inscribirse, en caso de que no lo hayan hecho todavía, en el Registro de Grupos de Interés de la Comisión (<http://ec.europa.eu/transparency/regrin/>). Este Registro se creó en el marco de la Iniciativa Europea en favor de la Transparencia, con vistas a poner a disposición de la Comisión y del público en general información sobre los objetivos, la financiación y las estructuras de los grupos de interés.

Es posible que la Comisión invite a los autores de las contribuciones a una audiencia pública sobre el objeto de este Libro Verde.