

# La iniciativa ciudadana en la Unión Europea

YOLANDA GÓMEZ SÁNCHEZ\*

## RESUMEN

Fortalecer la ciudadanía europea y el funcionamiento democrático de la Unión Europea es el gran objetivo subyacente al establecimiento de la *iniciativa ciudadana*, regulada por el Parlamento Europeo y el Consejo en marzo de 2012. La medida abre una vía de participación democrática directa de los ciudadanos europeos a través de la cual pueden solicitar a la Comisión Europea la propuesta de un texto legislativo en alguno de sus ámbitos de competencia. A la espera de que el paso del tiempo permita reunir información suficiente para valorar y extraer conclusiones sobre el alcance efectivo de esta medida de promoción cívica, en este artículo se exponen las condiciones formales y sustantivas que han de satisfacer las iniciativas ciudadanas para que puedan dar lugar a un procedimiento legislativo.

## 1. LA EUROPA DE LOS DERECHOS

Desde la creación de las Comunidades Europeas hasta el Tratado de Lisboa<sup>1</sup>, se ha producido la consolidación de un fenómeno absolutamente singular, como es la construcción de una Europa ligada por lazos económicos, pero también por vínculos sociales y culturales cada día más ostensibles, aunque no exentos de problemas de mayor o menor intensidad. La crisis económico-financiera que se ha extendido por Europa en los últimos años es el más duro,

\* Catedrática de Derecho Constitucional de la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED) y catedrática Jean Monnet *ad personam* (ygomez@der.uned.es).

<sup>1</sup> Último Tratado modificativo que ha entrado en vigor. Fue firmado por los jefes de Estado o de gobierno de los 27 Estados miembros en Lisboa, el 13 de diciembre de 2007, y entró en vigor el 1 de diciembre de 2009.

pero evidente ejemplo de estos problemas, y si la ciudadanía está padeciendo directamente las consecuencias de esta crisis, también las instituciones europeas están sufriendo un enorme desgaste. Con todo, cabe afirmar que entre aquel inicial momento de la emergencia de tres diferentes organizaciones internacionales (las Comunidades Europeas) y la Unión Europea actual, muchas cosas han cambiado en Europa y en el mundo, y algunas de ellas han contribuido, sin duda, a consolidar la libertad y la igualdad de los ciudadanos europeos.

Los derechos fundamentales, la democracia y el Estado de Derecho han sido valores básicos de la construcción europea, consagrados en su Tratado fundacional y definitivamente formalizados con la entrada en vigor de la Carta de los Derechos Fundamentales. El respeto de los derechos fundamentales es exigencia *sine qua non* para los países que desean incorporarse a la Unión, y una condición previa para los países que concluyen acuerdos comerciales o de otro tipo con ella. La Unión Europea promueve y defiende activamente los derechos fundamentales tanto dentro de sus fronteras como en sus relaciones con terceros países. En esta labor, no puede olvidarse el papel fundamental desempeñado por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE), cuya labor ha discurrido por caminos no siempre fáciles, toda vez que, con independencia de la regulación concreta de los tratados constitutivos, sus modificaciones y el propio derecho derivado, la Unión ha carecido, hasta diciembre de 2009, de un catálogo propio de derechos fundamentales (Balaguer, 2004). Sin perjuicio de ello, el TJUE ha realizado a lo largo de los años una labor ingente de defensa de los derechos fundamentales en el ámbito de la Unión. En esta labor y en la propia construcción del sistema de derecho europeo, los

derechos reconocidos en los Estados miembros, acogidos como principios generales del Derecho, han tenido una gran influencia.

La Unión Europea de hoy, como se ha afirmado, no está exenta de problemas y dificultades en su camino hacia una profundización de la construcción de una Europa de los pueblos. Los iniciales objetivos económicos han sido completados con fines políticos y sociales; la construcción de una *Europa de los ciudadanos* así lo exigía.

Con todo, y en lo que a estas páginas interesa, el gran logro del Tratado de Lisboa fue la consolidación de una "Europa de derechos y valores". La *ciudadanía europea*, creada por el Tratado de la Unión Europea (TUE) en 1992, adquirió una nueva dimensión con las previsiones contenidas en el Tratado de Lisboa (artículo 3 ter, apartado 8), que dio nueva redacción al artículo 6 del TUE e incorporó el reconocimiento expreso de los derechos, libertades y principios enunciados en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, disponiendo que esta tuviera el mismo valor jurídico que los tratados (la Carta es vinculante para todas las instituciones de la UE y para los Estados miembros cuando apliquen el derecho de la Unión), además de establecer que la Unión se adherirá al Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales<sup>2</sup>, y que los derechos fundamentales que garantiza el Convenio Europeo y los que son fruto de las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros formarán parte del derecho de la Unión como principios generales. Este es el contexto en el cual debe ser analizada la aparición, en 2009, de la *iniciativa ciudadana* (IC), como nuevo instrumento de participación de los ciudadanos de la Unión.

2. LA PARTICIPACIÓN DE LOS CIUDADANOS EN EUROPA: ENTRE LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA Y LA DEMOCRACIA DIRECTA

2.1. Participación *representativa* y participación *directa*: el caso español

Previamente a analizar la iniciativa ciudadana que ha sido incorporada al ordenamiento

<sup>2</sup> Esta adhesión al Convenio Europeo del Consejo de Europa no se ha producido todavía en el momento de cerrar estas páginas.

de la UE por el Tratado de Lisboa, es conveniente revisar, aunque sea someramente, la regulación que la Constitución Española y la Ley Orgánica de Desarrollo han dispuesto para la misma institución (aun con una denominación levemente diferente: *iniciativa legislativa popular*) de participación directa en el ámbito nacional y el contexto general en el que esta se desenvuelve.

Como muchas democracias actuales, España reconoce tanto la participación representativa como la participación directa, aunque la relevancia de la primera es muy superior a la de la segunda. Esta asimetría en la articulación de la participación ciudadana es una constante en los Estados contemporáneos, con la excepción de Suiza, donde la participación directa es el sistema preeminente en sus diferentes divisiones territoriales (cantones).

En cuanto al reconocimiento de la participación representativa, el artículo 6 de la Constitución Española proclama que los partidos políticos son instrumentos fundamentales para la participación política, sin que el resto del articulado de la Constitución contenga una mención tan rotunda en favor de cualquiera de las instituciones de democracia directa. En igual sentido, el artículo 66 del texto constitucional afirma que las Cortes Generales representan al pueblo español, y es en una de sus cámaras, el Congreso de los Diputados, donde se inviste al presidente del gobierno, que debe gozar de la confianza de la mayoría absoluta de sus miembros en primera votación o de la mayoría simple en segunda votación. El parlamento es, pues, la institución representativa por excelencia, en sus ámbitos territoriales correspondientes: Parlamento Europeo, Cortes Generales y parlamentos de las Comunidades Autónomas; el gobierno, en tanto precisa de la confianza del Congreso de los Diputados en el ámbito central, y de los parlamentos autonómicos de conformidad con sus respectivos estatutos de autonomía, es también una institución representativa de elección indirecta. Lo mismo cabe decir de los ayuntamientos, de las diputaciones provinciales y cabildos.

Para definir aún más el tipo de mandato de los representantes, la Constitución Española, en su artículo 67.2, establece que los miembros de las Cortes Generales no estarán ligados por *mandato imperativo*, lo cual, como es sabido, determina que los representantes no pueden recibir instrucciones en el desenvolvimiento de su función. Por tanto, los electores eligen a unos repre-

sentantes que no están jurídicamente vinculados a ningún tipo de mandato previo, ni siquiera por lo anunciado y defendido durante la campaña electoral.

Junto a este casi monolítico sistema, los Estados europeos (excepto Suiza, como ya se mencionó), y también otros no europeos, han venido reconociendo igualmente un derecho de participación directa a los ciudadanos, una de cuyas manifestaciones es la *iniciativa popular*<sup>3</sup> (o *iniciativa ciudadana*, en terminología del ordenamiento de la Unión Europea). No obstante, su regulación dista mucho de ser homogénea en los diferentes países y también, como se verá en apartados posteriores, respecto a la adoptada por la Unión Europea (Freixes y Poptcheva, 2009).

## 2.2. Definición y alcance de la iniciativa legislativa popular en España

En nuestro país, la *iniciativa legislativa popular* (Gómez Sánchez, 2011: 529ss.) está reconocida en el artículo 87.3 de la Constitución y desarrollada en la Ley Orgánica 3/1984, de 26 de marzo, Reguladora de la Iniciativa Legislativa Popular (LORILP), reformada por la Ley Orgánica 4/2006, de 26 de mayo. Las comunidades autónomas han regulado para sus respectivos ámbitos territoriales esta misma figura, que permite a los ciudadanos residentes en ellas presentar propuestas legislativas a los parlamentos autonómicos, de manera similar a como se regula en el ámbito estatal (Biglino, 1985).

En el ámbito nacional, mediante este derecho de participación, los ciudadanos pueden presentar propuestas legislativas (proposiciones de ley) al Congreso con el aval de, al menos, 500.000 firmas acreditadas, aunque dichas propuestas no pueden referirse a materias propias de ley orgánica, a materias tributarias o de carácter internacional, ni a lo relativo a la prerrogativa de gracia (art. 2 LORILP). Pueden ejercer la iniciativa legislativa popular todos los ciudadanos españoles mayores de edad incluidos en el censo electoral.

Una cierta desconfianza del legislador hacia este tipo de institutos de democracia

<sup>3</sup> Aunque no son objeto de este trabajo, es preciso puntualizar que, junto a la iniciativa popular, son igualmente instituciones de participación directa, el referéndum y otras consultas populares, así como, en España, el régimen de consejo abierto que, contemplado en el artículo 140 de la Constitución, se aplica en municipios de pequeño tamaño y permite prácticamente un gobierno directo del pueblo.

directa se hace patente en numerosas ocasiones. Así se aprecia, por ejemplo, en la exposición de motivos de la Ley Orgánica de 1984 cuando, tras declarar que la iniciativa legislativa popular es un mecanismo de participación que permite al pueblo participar como titular de la soberanía en la tarea de elaboración de las leyes, se manifiesta que la regulación constitucional recoge “las limitaciones propias de este instituto, derivadas de las enseñanzas históricas”. Y es que ha sido frecuente la utilización de estos instrumentos de participación directa por regímenes dictatoriales, lo cual ha dañado profundamente su imagen como mecanismos propios de una democracia. A pesar de ello, los instrumentos de participación directa de los ciudadanos en la adopción de decisiones políticas deben ser considerados como una vía necesaria en todo régimen democrático que viene a paliar los no pocos problemas de lejanía y desvinculación del ciudadano respecto de los asuntos públicos que inevitablemente genera el sistema representativo.

En España, la LORILP, exige que la iniciativa legislativa popular se ejerza mediante la presentación de una proposición de ley (art. 3), por tanto, un texto articulado de carácter normativo precedido de una exposición de motivos. Así, no es posible promover una iniciativa popular para, por ejemplo, obtener la celebración de un referéndum, ya que, como se ha señalado, siempre debe tratarse de una propuesta legislativa. Por lo demás, la propuesta ciudadana debe ir acompañada de la relación de los miembros que componen la comisión promotora de la iniciativa, con expresión de los datos personales de todos ellos y los promotores deben poder acreditar el apoyo de, al menos, 500.000 electores.

La LORILP determina que la iniciativa popular, en forma de proposición de ley, debe depositarse ante la Mesa del Congreso de los Diputados que examinará la documentación y se pronunciará sobre su admisibilidad en el plazo de quince días. El Congreso de los Diputados puede rechazar la propuesta ciudadana si la misma se refiere a materias excluidas o si no se han cumplido los requisitos exigidos; si la iniciativa versa sobre materias inconexas entre sí; si existe previamente en cualquiera de las cámaras un proyecto o una proposición de ley sobre el mismo asunto que se encuentre en trámite de enmiendas o en otro posterior; o si la iniciativa es reproducción de otra iniciativa legislativa popular presentada durante la misma legislatura. Contra la decisión de la Mesa del Congreso de no admitir la propo-

sición de ley, la comisión promotora puede interponer ante el Tribunal Constitucional recurso de amparo por violación del derecho fundamental de participación.

El problema jurídico y político de mayor relevancia en la regulación de la iniciativa legislativa popular en nuestro país radica en que el Congreso no pierde ninguna de sus competencias en orden a la revisión y enmienda de la proposición de ley, lo cual significa que, presentada una propuesta popular, los diversos grupos parlamentarios pueden formular enmiendas a la propuesta de tal calado que podría terminar aprobándose una propuesta totalmente contraria al espíritu y a la letra de la presentada por los promotores o, lo que suele ser más frecuente, una norma que acoja solo en parte lo solicitado por los ciudadanos.

Una vez que la Mesa del Congreso comunica a los promotores que su proposición de ley ha sido admitida, comienza el proceso de recogida de las firmas. Este debe finalizar con la entrega a la Junta Electoral Central de las firmas recogidas, en el plazo de nueve meses a contar desde la notificación a que se refiere el apartado anterior (plazo que puede ser prorrogado por tres meses cuando concurre una causa mayor apreciada por la Mesa del Congreso). Agotado el plazo sin que se haya hecho entrega de las firmas recogidas, caducará la iniciativa.

Las firmas deben ser autenticadas por un notario, por un secretario judicial o por el secretario municipal correspondiente al municipio en cuyo censo electoral se halle inscrito el firmante. La reforma de la LORILP introdujo la posibilidad de que las adhesiones a la iniciativa legislativa popular pudieran hacerse a través de firma electrónica.

La exigencia de un número de firmas tan elevado -500.000- complica extraordinariamente la utilización de esta institución por parte de los ciudadanos; y si a ello unimos el hecho ya señalado de que el Congreso no queda vinculado por el texto presentado por ellos, cabe deducir la escasa virtualidad de la iniciativa legislativa popular, tal y como ha sido regulada en nuestro ordenamiento jurídico. Se explica así que, desde 1984 hasta abril de 2013, se hayan presentado 93 iniciativas, de las cuales solo algo más del 10 por ciento lograron reunir las firmas suficientes en el plazo previsto.

Sin embargo, la vitalidad de los movimientos ciudadanos está dando respuesta a esta inadecuada regulación constitucional y legal de la iniciativa popular, ya que, en gran medida con la ayuda de las nuevas tecnologías de la comunicación, los promotores de varias iniciativas populares están consiguiendo un doble objetivo: por un lado, lograr con mayor facilidad las 500.000 firmas requeridas y residenciar sus propuestas ante el Congreso de los Diputados; y, por otro, obtener una considerable repercusión mediática que permita la amplia difusión de sus propuestas. En este contexto, el rechazo o la sustancial modificación de las propuestas en sede parlamentaria se convierte en un peligroso bumerán contra las fuerzas políticas, que aparecen como elites ajenas a los intereses ampliamente apoyados por la ciudadanía.

Estos cambios se han hecho patentes en España con la presentación de la iniciativa legislativa popular sobre los desahucios<sup>4</sup>, cuya tramitación ha puesto en evidencia que no es fácil para las fuerzas políticas desoír a la ciudadanía, por mucho que haya cauces jurídico-formales para ello. La participación popular en la toma de decisiones políticas cobra, pues, progresiva importancia. Ha pasado definitivamente el tiempo en el que los instrumentos jurídicos de participación popular eran formalmente incluidos en las constituciones y en las leyes de los Estados, pero pervivían aletargadamente en el ordenamiento sin ser utilizados. La ciudadanía está ahora más dispuesta que nunca a participar, y la exclusiva vía del mandato representativo, de la elección de unos representantes no vinculados jurídicamente a sus propias propuestas y programas, no satisface ya las necesidades de implicación e intervención en los asuntos públicos que sienten muchos ciudadanos. Sin duda, estos cambios en los Estados contribuyeron a que la Unión Europea incluyera en el Tratado de Lisboa la *iniciativa ciudadana* con las características que se exponen en el apartado siguiente.

### 3. LA INICIATIVA CIUDADANA EUROPEA

Como ya se mencionó anteriormente, el TUE instituyó la ciudadanía europea en 1992 y los

<sup>4</sup> Proposición de ley de regulación de la dación en pago, de paralización de los desahucios y de alquiler social (expediente 120/000019/0000 de la IX Legislatura), presentada en el Congreso de los Diputados el 13/12/2011 y calificada el 21/12/2011, en tramitación en el momento de cerrar estas páginas.

denominados derechos de ciudadanía; el Tratado de Funcionamiento<sup>5</sup> (TFUE) ha venido a consolidar y ampliar dichos derechos. Es ciudadano de la Unión toda persona que ostente la nacionalidad de un Estado miembro de la Unión Europea, y, como tal, tiene los siguientes derechos: a circular y residir en todo el territorio de la Unión; a ser elector y elegible en las elecciones municipales y al Parlamento Europeo en el Estado de residencia; a la protección diplomática y consular fuera de la Unión por las autoridades de cualquier Estado miembro, si el Estado miembro del que se es nacional no está representado; a presentar una petición al Parlamento Europeo y recurrir al Defensor del Pueblo Europeo; a ponerse en contacto con las instituciones europeas en una de las lenguas oficiales y obtener una respuesta en esa misma lengua; a recibir un trato no discriminatorio por razón de nacionalidad, sexo, raza, religión, discapacidad, edad u orientación sexual; a acceder a los documentos de las instituciones, organismos, oficinas y agencias europeas, a reserva de la fijación de determinadas condiciones y, también, a proponer a la Comisión una iniciativa ciudadana: un nuevo derecho de participación directa de la ciudadanía.

Estos derechos pueden ser ampliados por el Consejo, previa aprobación del Parlamento Europeo. El concepto de ciudadanía de la Unión Europea no sustituye ni merma en absoluto las ciudadanía nacionales, que siguen ejerciéndose en toda su plenitud. Esta complementariedad de la ciudadanía europea y la ciudadanía nacional es el exponente más claro del sentido que tiene la integración europea y la construcción de la realidad jurídica y social supranacional.

Paralelamente a lo acontecido en los Estados (Freixes y Poptcheva, 2009), en la UE se ha ido consolidando también una fuerte reivindicación en favor de un mayor protagonismo de la ciudadanía en la participación política que, hasta 2009, había tenido su más clara manifestación en el *derecho de petición*. Tal derecho permite presentar, a todo ciudadano de la Unión Europea y a toda persona física o moral que resida o tenga su domicilio social en un Estado miembro de la UE, ante el Parlamento Europeo una petición o reclamación, individual o colectiva, sobre un asunto propio de los ámbitos de actuación de la Unión Europea que le afecte directamente (artículo 227 del TFUE). Las peticiones que se presenten pue-

<sup>5</sup> Que ha sustituido al Tratado de la Comunidad Europea en 2009, tal y como dispuso el Tratado de Lisboa.

den consistir en una queja o en una solicitud, y estar relacionadas con asuntos tanto de interés público como privado.

Los nacionales o residentes de un Estado miembro o las empresas, asociaciones y otras entidades con domicilio social en la Unión Europea también pueden dirigirse al Defensor del Pueblo Europeo, e igualmente es posible participar en consultas y debates a través de una web específica, "Tu voz en Europa", que provee información sobre iniciativas políticas en curso<sup>6</sup>.

En este marco de fomento de la participación de la ciudadanía europea se ha venido reivindicando un mecanismo más específico de participación (*Green Paper on a European Citizens' Initiative*, COM (2009) 622). Como han señalado Freixes y Poptcheva (2009: 43), la idea de proporcionar a los ciudadanos europeos un instrumento propiamente de *iniciativa* no es nueva; organizaciones no gubernamentales y sociedades civiles han venido solicitando instrumentos de democracia directa durante largo tiempo. En respuesta, el Parlamento Europeo propuso sin éxito la introducción de esta institución jurídica en 1988 y en 1993 y, años más tarde, en la conferencia intergubernamental de Ámsterdam, los ministros de Asuntos Exteriores de Austria e Italia, Wolfgang Schüssel y Lamberto Dini, propusieron, igualmente sin éxito, la regulación de un derecho de iniciativa ante el Parlamento Europeo.

La iniciativa ciudadana fue incluida en el onato proyecto de Constitución Europea que incorporaba íntegramente el texto de la Carta de los Derechos Fundamentales, donde la iniciativa ciudadana era regulada con una redacción que ha pasado posteriormente al Tratado de la Unión Europea vigente. Fue, finalmente, como se ha señalado arriba, el Tratado de Lisboa, que modificó el TUE y sustituyó el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea por el vigente TFUE, el que ha incorporado la iniciativa ciudadana al ordenamiento de la Unión, y es en estos dos últimos tratados donde encontramos la regulación sobre la iniciativa ciudadana, el primer instrumento jurídico de democracia directa transnacional (Maximilian, 2013). La iniciativa fue defendida firmemente por los representantes de la Unión Europea; para avalar la inclusión de este mecanismo de participación directa en el Tratado de Lisboa, Margot Wallström, vicepresidenta de la

<sup>6</sup> Véase: [http://ec.europa.eu/yourvoice/index\\_es.htm](http://ec.europa.eu/yourvoice/index_es.htm)

Comisión responsable de Relaciones Institucionales y de la estrategia de comunicación, afirmó que la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones es imprescindible para la democracia y que el Tratado de Lisboa sería el vehículo para que los ciudadanos pudieran expresar su opinión e influir directamente en el proceso legislativo de la UE.

Como ya vimos que sucedía en el nivel de los Estados, también el ordenamiento de la Unión Europea confirma la importancia de la democracia representativa al establecer que el “funcionamiento de la Unión se basa en la democracia representativa” y que los “ciudadanos estarán directamente representados en la Unión a través del Parlamento” (art. 10, 1 y 2, TUE). Leyendo este artículo podríamos tener la impresión de que el Derecho de la Unión Europea establece un sistema en el que la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos se concreta en la posibilidad de votar cada cuatro años a sus representantes al Parlamento Europeo (y, también, obviamente, en el derecho a presentarse como candidato a dicha elección, aunque esta posibilidad depende, en gran medida, del sistema de partidos). Afortunadamente, desde 2009, esta primera impresión no es totalmente cierta. El propio TUE (art. 10.3) afirma también que “(t)odo ciudadano tiene derecho a participar en la vida democrática de la Unión” y que las “decisiones serán tomadas de la forma más abierta y próxima posible a los ciudadanos”, estableciendo la obligación de las instituciones de la Unión Europea de dar a los ciudadanos y a las asociaciones representativas la posibilidad de expresar e intercambiar públicamente sus opiniones en todos los ámbitos de actuación de la Unión (art. 11.1 TUE) y de mantener un diálogo abierto, transparente y regular con las asociaciones representativas y la sociedad civil (art. 11.2 TUE).

Estas previsiones han permitido la existencia de alternativas a la participación ciudadana a través del proceso electoral. La *iniciativa ciudadana* podría ser esa nueva vía de participación de los ciudadanos en la vida política de la UE (Carausan, 2011), aunque, como ya se vio también en el caso de España, la regulación ha sido profundamente cicatera y restrictiva, mostrando siempre un cierto temor a abrir una vía alternativa al pétreo sistema representativo.

El reconocimiento de la nueva iniciativa ciudadana (art. 11.4 TUE) permite que un

grupo de al menos un millón de ciudadanos de la Unión, nacionales de un número significativo de Estados miembros, puedan tomar la *iniciativa* de invitar a la Comisión Europea, en el marco de sus atribuciones, a que presente una propuesta adecuada sobre cuestiones que, a juicio de estos ciudadanos, requieran un acto jurídico de la Unión para los fines de la aplicación de los tratados. La iniciativa ciudadana europea quedó abierta a partir de 1 de abril de 2012 y, desde entonces, se han venido tramitando las propuestas a un ritmo creciente.

Para desarrollar este derecho (arts. 11.4 TUE y 24 TFUE) se dictó el Reglamento 211/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de febrero de 2011<sup>7</sup> y el Reglamento de Ejecución 1179/2011, de la Comisión, de 17 de noviembre de 2011. Este último estableció las especificaciones técnicas para la recogida de firmas a través de páginas web. Ambos reglamentos son obligatorios en todos sus elementos y directamente aplicables en todos los Estados miembros. Partiendo de estas normas, cabe aproximarse a la configuración actual de la iniciativa ciudadana europea a través de sus principios, su definición, sus promotores y firmantes, y los aspectos más relevantes de su procedimiento.

### 3.1. Principios

El Reglamento 211/2011 establece, por un lado, como principios del procedimiento y de los requisitos para la tramitación de una iniciativa ciudadana la claridad, la sencillez, la facilidad y la proporcionalidad, de manera “que se fomente la participación de los ciudadanos y la Unión sea más accesible”, y se consiga un “equilibrio razonable entre los derechos y las obligaciones” (Considerando 2). Por otro lado, el Reglamento establece igualmente el principio de igualdad y el principio de información y asesoramiento informal. El primero obliga a garantizar a todos los ciudadanos de la Unión, independientemente del Estado miembro al que pertenezcan, condiciones similares a la hora de apoyar una iniciativa ciudadana. El principio de información y asesoramiento informal obliga a la Comisión Europea a ofrecer a los ciudadanos información útil y asesoramiento general para la tramitación de las

<sup>7</sup> Corrección de errores del Reglamento (UE) 211/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de febrero de 2011, sobre la iniciativa ciudadana (Diario Oficial de la Unión Europea L 65 de 11 de marzo de 2011).

iniciativas ciudadanas, especialmente en lo que respecta a los criterios de registro. Este principio se cumple a través de una página web específica para la iniciativa ciudadana, donde se puede encontrar toda la información necesaria tanto para promover nuevas iniciativas como para apoyar las iniciativas en curso<sup>8</sup>.

### 3.2. Definición

El Reglamento define la iniciativa ciudadana como aquella presentada a la Comisión por la que se invita a esta última a presentar, en el ámbito de sus atribuciones, una propuesta adecuada sobre cuestiones acerca de las cuales los ciudadanos estimen que se requiere un acto legislativo de la Unión para los fines de la aplicación de los tratados, siempre y cuando haya recibido el apoyo de, al menos, un millón de firmantes con capacidad para ello y procedentes de, al menos, una cuarta parte de los Estados miembros (art. 1).

Es reseñable que la iniciativa ciudadana europea tenga como interlocutor exclusivamente a la Comisión Europea mientras que, en las figuras afines en los Estados, en general, el interlocutor es el parlamento. También es el Parlamento Europeo el destinatario del ejercicio del derecho de petición por parte de los ciudadanos europeos. Que se haya optado en el caso de la iniciativa ciudadana por que sea la Comisión la que reciba estas propuestas tiene su justificación en las específicas competencias que la ella tiene en orden a la propuesta legislativa y también a la adopción de decisiones ejecutivas.

### 3.3. Promotores y firmantes

El elemento personal de la iniciativa ciudadana está representado por los *organizadores* y los *firmantes*. Los organizadores son personas físicas que forman el comité de ciudadanos responsable de la preparación de la iniciativa, de su presentación y tramitación ante la Comisión; los firmantes son todos aquellos que, firmando una declaración de apoyo, avalan la propuesta ciudadana.

En cuanto a los firmantes, como ya se ha señalado, el TUE fijó en un millón el número de

<sup>8</sup> Véase: <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/?lg=es>

ciudadanos necesarios para apoyar una iniciativa, pero dejó sin definir el número de Estados miembros a los que deberían pertenecer estos ciudadanos. El Reglamento establece este número y lo fija en una cuarta parte de ellos. Actualmente, en la UE-27, esa cuarta parte supondría siete Estados miembros. Este requisito consolida el carácter transnacional de la iniciativa e impide que este instrumento sea utilizado por ciudadanos de un solo Estado, lo cual transformaría la iniciativa europea en una iniciativa realmente nacional y, por tanto, se desvirtuaría su naturaleza y su fin, puesto que de lo que se trata es de promover un asunto que realmente tenga alcance supranacional.

Además de lo anterior, era necesario fijar el número mínimo de firmantes que debían pertenecer a cada uno de esos Estados miembros implicados en la iniciativa. El Reglamento fijó este número como la resultante de multiplicar el número de diputados de cada Estado en el Parlamento Europeo por 750. En el caso español, la cantidad mínima de firmas es de 37.500. Los datos concretos se explicitan en un anexo al Reglamento; la Comisión queda facultada para actualizar esa cifra si hay variaciones en el número de los diputados de cada Estado miembro.

En cuanto a la edad mínima tanto para promover como para respaldar una iniciativa ciudadana, coincide con la que cada Estado fije para otorgar el derecho de voto a sus ciudadanos en las elecciones al Parlamento Europeo (art. 3.1 y 4). Con el necesario respeto a la protección de datos personales, el apoyo de una iniciativa requerirá la identificación del ciudadano a través de su número nacional de identificación.

Respecto de los organizadores de la iniciativa, se establece la condición de que sean personas físicas y se constituyan en un *comité de ciudadanos* de, como mínimo, siete miembros residentes en, al menos, siete Estados miembros; es decir, cada miembro debe ser de una nacionalidad diferente. El Comité ha de nombrar a un representante y a un sustituto como “personas de contacto” y enlace con las instituciones de la Unión durante el proceso de defensa de la iniciativa (art. 3.2).

En este comité de ciudadanos pueden integrarse diputados del Parlamento Europeo, lo cual implica que este instrumento de democracia directa se vincula con la democracia representa-

tiva a la que parece querer dar réplica. En estos casos, el número de miembros del comité de ciudadanos que sean diputados no computará a efectos de los siete miembros mínimos de siete Estados diferentes que requiere el Reglamento. ¿Cuál es, por tanto, el objetivo de que los eurodiputados formen parte de estas iniciativas? Para los organizadores, sin duda, un fortalecimiento de la propia iniciativa que cuenta con representantes políticos; para los parlamentarios, una forma de duplicar su acción política, vía representación y vía acción directa. Con todo, esta posibilidad admitida por el Reglamento es discutible. Habría sido más conveniente haber reservado la iniciativa a ciudadanos que no tuvieran un cargo representativo, ya que la integración de representantes parlamentarios podría contrarrestar la fuerza de la reivindicación ciudadana confundiendo con un procedimiento más cercano a los propios de la democracia representativa.

### 3.4. Registro de la iniciativa

Con el fin de cumplir con el principio de transparencia y evitar que se recojan firmas para una iniciativa que no reúna los requisitos establecidos, la Comisión procede al registro de las iniciativas, una vez comprobado que reúnen los requisitos necesarios. Registrada la iniciativa, los promotores pueden comenzar a solicitar el apoyo ciudadano para ella. La Comisión, entonces, publica, en la página web específica de iniciativas ciudadanas, las propuestas que han sido registradas y abre el plazo para la recogida de firmas (art. 4).

El Reglamento (anexo I) exige unos datos mínimos para poder registrar una iniciativa ciudadana:

- El título de la iniciativa ciudadana propuesta, con un máximo de cien caracteres.
- El objeto de la misma, con un máximo de doscientos caracteres.
- Una descripción de los objetivos de la iniciativa ciudadana propuesta sobre la que la Comisión debe decidir, con un máximo de quinientos caracteres.
- Las disposiciones de los tratados consideradas pertinentes por los organizadores de la acción propuesta.

- El nombre completo, la dirección postal, la nacionalidad y la fecha de nacimiento de los siete miembros del comité de ciudadanos, indicando específicamente el representante y los sustitutos, así como sus direcciones de correo electrónico.
- Todas las fuentes de apoyo y financiación a la iniciativa ciudadana propuesta en el momento del registro<sup>9</sup>.

Como se ha señalado, el Reglamento pide que los organizadores de una iniciativa ciudadana proporcionen para el registro de la iniciativa y, si es al caso, en su web, información actualizada periódicamente sobre sus fuentes de financiación. Se cumple así con el principio de transparencia, ya que el apoyo económico a estas propuestas constituye un dato relevante para los ciudadanos que las apoyen.

La Comisión dispone de un plazo de dos meses para registrar la iniciativa recibida, siempre que cumpla con los requisitos establecidos en el Tratado y en el Reglamento. Al respecto, el artículo 4.2 establece que la Comisión “registrará sin demora la iniciativa ciudadana propuesta con un número de registro único y remitirá una confirmación al organizador”, siempre que se cumplan las condiciones requeridas, que son las siguientes:

- que se haya constituido un *comité de ciudadanos* y se haya nombrado a las personas de contacto con la Comisión;
- que la iniciativa ciudadana no esté manifiestamente fuera del ámbito de competencias de la Comisión, en cuyo caso la petición carecería de posibilidades de tramitación;
- que la iniciativa ciudadana propuesta no sea manifiestamente abusiva, frívola o temeraria, y
- que no sea manifiestamente contraria a los valores de la Unión, que son el respeto de la dignidad humana, la libertad, la demo-

<sup>9</sup> Los organizadores pueden ampliar en un anexo los datos sobre el objeto, los objetivos y antecedentes de la iniciativa ciudadana propuesta. También pueden proponer, en su caso, un proyecto de acto jurídico, es decir, articular su propuesta con la forma concreta de un acto jurídico y solicitar a la Comisión que promueva ese acto jurídico.



cracia, la igualdad, el Estado de Derecho y el respeto de los derechos humanos, incluidos los derechos de las personas pertenecientes a minorías (art. 2 TUE).

Si, por incumplimiento de los requisitos, la Comisión rechaza el registro de la iniciativa, ha de informar a los organizadores de las razones del rechazo y de los posibles recursos judiciales y extrajudiciales de que disponen para oponerse a él (art. 4.2).

Igualmente, se regula la posibilidad de retirar la iniciativa ciudadana ya registrada, lo cual puede hacerse en cualquier momento antes de la presentación de las declaraciones de apoyo. Si se produce esta retirada, se deja constancia de ella en el registro.

### 3.5. Lengua

La información a la Comisión para iniciar la tramitación de la iniciativa debe enviarse en una de las lenguas oficiales de la Unión (art. 4.1), aunque, una vez registrada, los organizadores pueden enviar la iniciativa ciudadana en otras lenguas oficiales de la Unión para su inclusión en dicho registro y que conste en varias lenguas. La traducción corre a cargo de los organizadores, no de la Comisión. Estas previsiones permiten, pues, que una iniciativa ciudadana esté disponible en el registro y, por tanto, en la web en varias de las lenguas oficiales de la Unión Europea, pero no en lenguas cooficiales de los Estados miembros (en el caso de España, esto afectaría a las comunidades autónomas con lenguas cooficiales, es decir, Cataluña, Galicia, País Vasco y Valencia).

### 3.6. Recogida de firmas

Los organizadores de la iniciativa ciudadana son los responsables de la recogida de las declaraciones de apoyo de los ciudadanos. Pueden recoger las firmas en papel o electrónicamente, pero siempre en los modelos incorporados al Anexo III del Reglamento y en una de las lenguas en las que esté registrada la iniciativa.

El carácter transnacional de este instrumento de democracia directa hacía conveniente articular la recogida de firmas de modo tal que fuera igualmente viable en diferentes Estados miembros. Por ello, el Reglamento establece

que la recogida de firmas puede hacerse electrónicamente. A este fin se dictó el Reglamento de Ejecución 1179/2011, de la Comisión, de 17 de noviembre de 2011, que contiene las especificaciones técnicas para la recogida de firmas a través de páginas web (Cotino Hueso, 2011: 323-377). La Comisión Europea queda obligada, además, a facilitar programas informáticos de código abierto que incorporen características técnicas y de seguridad para garantizar el proceso.

Los ciudadanos no pueden firmar más de una vez una determinada iniciativa, pero no está prohibido que apoyen simultáneamente varias iniciativas ciudadanas, incluso si su contenido fuera opuesto. Su derecho de participación directa les habilita para ello.

Recogidas las firmas requeridas, son los Estados miembros los encargados de verificar y certificar las declaraciones de apoyo de sus nacionales, para lo cual disponen de un plazo de tres meses a partir de la recepción de la solicitud de certificación. De esta forma, cada Estado miembro se responsabiliza de acreditar la identidad de sus nacionales participantes en este proceso. A este fin, los Estados deben comunicar a la Comisión la autoridad o las autoridades responsables de coordinar el procedimiento y acreditar las declaraciones de apoyo. Además, los Estados quedan igualmente obligados a comunicar a la Comisión cualquier norma que adopten para aplicar las previsiones del Reglamento que regula la iniciativa ciudadana.

### 3.7. Plazo

Para evitar que las iniciativas se dilaten en el tiempo más allá de lo razonable y queden sin virtualidad, el Reglamento ha establecido un plazo de doce meses, a contar desde la fecha de registro de la iniciativa, para que puedan obtenerse el millón de firmas necesario.

En cuanto a la protección de los datos personales que se recaben y traten con ocasión de la tramitación de la iniciativa ciudadana, el Reglamento dispone que todas las declaraciones de apoyo se destruirán a más tardar dieciocho meses después de la fecha de registro de la iniciativa ciudadana propuesta, o, en el caso de que se hayan abierto procedimientos administrativos o judiciales, como máximo una semana después de la fecha en que concluyan dichos procedimientos.

3.8. Procedimiento de examen de una iniciativa ciudadana por la Comisión

Una vez concluida la recogida de declaraciones de apoyo y cumplido el resto de los trámites, incluida la certificación sobre la identidad de los firmantes, la propuesta se remite a la Comisión, que ha de publicarla sin demora en su registro y proceder a recibir a los organizadores para que puedan exponer con cierto detalle las cuestiones a las que se refiere la iniciativa ciudadana. Tras esta audiencia, en el plazo de tres meses la Comisión emitirá una comunicación con sus *conclusiones finales*, que se referirán tanto a aspectos jurídicos como políticos y a las medidas que, en su caso, se proponga adoptar y a las razones para actuar así o para no hacerlo. Se trata, pues, de una comunicación razonada en la que la Comisión no puede negarse a actuar ni rechazar la propuesta sin exponer y fundamentar las razones que le llevan a adoptar tal decisión. La comunicación de la Comisión debe ser notificada no solo a los organizadores, sino también al Parlamento Europeo y al Consejo, además de hacerse pública.

El Reglamento habilita para que los organizadores puedan disponer de un trámite de audiencia pública con las instituciones y órganos de la Unión previamente a que la Comisión se pronuncie. Se establece al respecto que, en el mismo plazo de tres meses de que dispone la Comisión para elaborar su comunicación con las conclusiones finales, los organizadores puedan presentar la iniciativa ciudadana en una *audiencia pública*. Esta audiencia se organiza en el Parlamento Europeo y, si procede, participan otras instituciones y órganos de la Unión Europea, y con una representación de la Comisión (art. 11).

3.9. Responsabilidades y sanciones

El Reglamento establece la responsabilidad de los organizadores por los daños que pudieran producirse con ocasión de la organización de la iniciativa ciudadana. Se dispone igualmente que los organizadores pueden ser sancionados por sus Estados miembros si infringen lo dispuesto en el Reglamento que regula la iniciativa ciudadana y, especialmente, por declaraciones falsas y utilización fraudulenta de datos. Como puede apreciarse, a pesar del carácter europeo de la iniciativa, parte de la tramitación y, sobre todo, la exigencia de responsabilidades y la aplicación de

sanciones, en su caso, se atribuye a los Estados miembros, que son los que tienen competencias de control y sanción sobre sus nacionales.

4. CONCLUSIONES

Tras algo más de un año desde que la iniciativa legislativa popular europea entrase en vigor, a principios de mayo de 2013 se hallaban abiertas catorce iniciativas sobre temas muy diversos: desde el fomento de programas de intercambio y movilidad de la Unión Europea, hasta la introducción de una renta básica incondicional, pasando por la protección jurídica del derecho a la vida, la prohibición de la experimentación animal, la mejora del modelo educativo, la limitación de la velocidad de los vehículos en zonas urbanas residenciales o la gestión y el tratamiento responsable de los residuos. La Comisión Europea ha habilitado una página web, legible en todos los idiomas oficiales de la UE, con información cumplida y fácilmente accesible sobre las características y condiciones de la iniciativa ciudadana, concebida como instrumento para consolidar la ciudadanía europea y reforzar el funcionamiento democrático de la Unión. La brevedad del periodo transcurrido desde su implantación explica que, en el momento de cerrar estas páginas, no consten iniciativas que, después del correspondiente registro, la recogida de declaraciones de apoyo y su verificación, hayan sido ya presentadas a la Comisión. Así pues, la valoración del impacto de la iniciativa legislativa ha de esperar algunos meses más. En todo caso, es claro que esta valoración dependerá no solo del proceder de la Comisión, sino también de la calidad política y la articulación sustantiva de las iniciativas propuestas.

BIBLIOGRAFÍA

BALAGUER, F. (2004), "Niveles y técnicas internacionales e internas de realización de los derechos en Europa: una perspectiva constitucional", *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, 1, enero-junio (www.ugr.es/~redce).

BIGLINO, P. (1985), "La iniciativa legislativa popular en los ordenamientos jurídicos regionales", *Revista de Estudios Políticos*, 46-47: 289-308.

CARAUSAN, M. (2011), *The European Citizens' Initiative – Participatory Democracy in the European Union. Proceedings of the 6th Edition of the International Conference on European Integration – Realities and Perspectives* (<http://ssrn.com/abstract=1987151>).

COTINO, L. (2011), "El Reglamento de la iniciativa ciudadana europea de 2011. Su especial regulación de la recogida de apoyos vía internet y de la protección de datos de los ciudadanos", *Revista de Derecho Político*, 81: 323-377.

FREIXES, T. y E. M. POPTCHEVA (2009), "Iniciativa Legislativa Popular: Estudio comparativo de la situación legal en los Estados Miembros de la Unión Europea y previsión de su futuro desarrollo a nivel de la UE", *Pliegos de Yuste: Revista de Cultura y Pensamiento Europeos*, 9-10: 37-46.

GÓMEZ, Y. (2011), *Constitucionalismo multinivel: derechos fundamentales*, Madrid, Sanz y Torres.

*Green Paper on a European Citizens' Initiative*, COM (2009) 622 (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0622:FIN:EN:PDF>).

MAXIMILIAN, C. (2013). *The European Citizens' Initiative. Transnational Democracy in the EU at last?* ([http://www.academia.edu/713759/The\\_European\\_Citizens\\_Initiative\\_Transnational\\_democracy\\_in\\_the\\_EU\\_at\\_last](http://www.academia.edu/713759/The_European_Citizens_Initiative_Transnational_democracy_in_the_EU_at_last)).