

**Nombre de la organización:** Horitzó Europa

**Dirección:** Vallseca, 126, Baixos 2a, E-08195 Sant Cugat del Valles

**ID registro:** 93826233080-69

## CONSULTA SOBRE LA INICIATIVA CIUDADANA EUROPEA

### LIBRO VERDE

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

El concepto *numero significativo de Estados miembros* es un concepto jurídico indeterminado sujeto por lo tanto a múltiples interpretaciones.

A diferencia de lo que ocurre en los tribunales, en los que la indeterminación del concepto se concreta teniendo en cuenta las características del caso y el contexto, en esta ocasión, el juicio sobre la razonabilidad del número de Estados que se exija debe hacerse a priori, en abstracto, sin poder circunscribirla a una realidad concreta.

Es por ello que proponemos que el número de estados sea coherente con los motivos que han hecho que el Tratado de Lisboa contenga una previsión de este tipo por primera vez en la historia de la Unión Europea y que, por tanto, el número de Estados tenga más que ver con las razones políticas e institucionales por las que se prevé la iniciativa ciudadana (dotar de mayor participación ciudadana al proceso de construcción europea, en palabras de la Comisión, reforzar el tejido democrático de la Unión Europea) que no con la lógica aritmética que se usa en procedimientos reglados del acervo comunitario.

Defendemos por lo tanto que, como propone el Parlamento Europeo, el número exigido sea el más favorable y menos restrictivo para que la iniciativa ciudadana sea más accesible, es decir, ¼ de los Estados miembros, 7 en la actualidad.

La elección de dicho numero, propuesto en la Resolución del Parlamento Europeo de 7 de mayo de 2009, no debe encontrar su fundamento en otras disposiciones del

Tratado puesto que la iniciativa ciudadana, en tanto que ciudadana y no concerniente a la formación de voluntades de los estados, debe regirse por otros parámetros y no puede aplicársele una analogía con otros preceptos.

La combinación del requisito de 7 estados miembros con la exigencia de cómo mínimo un millón de firmas, garantiza una adecuada representatividad y viabilidad del instrumento.

Sin bien ésta ha de ser la regla general, queremos proponer que, en el reglamento que desarrolle el artículo 11.4 del Tratado de Lisboa, se tenga en cuenta una excepción a dicho principio para aquellos supuestos en los que la iniciativa ciudadana haga referencia a cuestiones de dimensión regional y, en especial, transfronteriza.

El artículo 3.2 de la versión consolidada del Tratado de la UE establece que "la Unión ofrecerá a sus ciudadanos un espacio de libertad, seguridad y justicia sin fronteras". El Título XVIII de la versión consolidada del Tratado de la UE sobre Cohesión Económica, Social y Territorial, profundiza en la necesidad de reducir las diferencias regionales y de superar las barreras fronterizas a favor de la "cohesión económica, social y territorial" de la UE.

De todos es sabido que las regiones transfronterizas presentan una necesidades específicas derivadas de su condición de tierra de frontera y que la construcción de la UE ha permitido superar fronteras y facilitar la movilidad de personas, bienes y capitales entre sus Estados miembros y, en especial, entre los territorios situados en ambos lados de las fronteras internas de la Unión.

Así, el artículo 174 de la versión consolidada del Tratado de la UE establece que las regiones transfronterizas deben ser objeto de especial atención en la consecución de una Unión armoniosa en cuanto a su desarrollo económico, social y territorial.

Por todo ello y teniendo en cuenta la estrecha relación existente entre el proceso de construcción europea y la mejor representación de los intereses de los ciudadanos europeos establecidos en un territorio fronterizo, creemos que sería conveniente establecer una excepción al requisito de los 7 Estados miembros y permitir la presentación de una iniciativa ciudadana cuando la misma la hayan firmado 1 millón de ciudadanos de al menos 2 estados miembros.

Esta previsión debería recogerse puesto que hay numerosos aspectos de dimensión europea pero de carácter regional y/o transfronterizo que pueden ser impulsados por los ciudadanos de varios Estados miembros sin necesidad de que ello implique tener que adquirir una dimensión paneuropea. El concepto significativo puede pivotar sobre los dos aspectos, el número de estados y el número de firmas. No puede negarse que es significativo que un millón de personas de 2 estados (con el elevado porcentaje de firmas que ello supone respecto a las poblaciones respectivas) se pongan de acuerdo para elevar una propuesta a la Comisión Europea. Si fuera necesario, cabría la posibilidad de exigir que tal número de firmas provenga necesariamente de los territorios NUT-1 fronterizos.

No contemplar esta posibilidad excluye del ámbito de la iniciativa ciudadana las cuestiones transnacionales de dimensión regional, lo cual es contradictorio con lo establecido por los Tratados y con el hecho que exista una cartera y un comisario de Política Regional y programas de cooperación regional.

## **2- Número mínimo de firmas por Estado miembro**

Consideramos que el porcentaje propuesto por la Comisión del 0,2% de la población total de cada Estado miembro (de los Estados necesarios para el número mínimo, 7 según nuestra propuesta) es un requisito adecuado.

Sin embargo, en lo relativo a la excepción que proponemos en el ámbito transfronterizo, consideramos que dicho porcentaje es innecesario ya que, en todo caso, se superará el 0,2% de la población total de cada Estado miembro.

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

La edad mínima que debería exigir el futuro reglamento para apoyar una iniciativa ciudadana europea debería ser aquella que se exija como edad mínima para poder votar en las elecciones al Parlamento Europeo en cada Estado miembro.

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

El reglamento debe establecer los elementos básicos que debe contener la iniciativa ciudadana sin exigir en ningún caso que ésta deba adoptar la forma de un proyecto de acto legislativo. Dicho requisito supondría exigir a los ciudadanos unos conocimientos técnicos que desvirtuarían el espíritu de la propia iniciativa: facilitar el acceso ciudadano a la toma de decisiones en el seno de la Unión, superando las barreras de la tecnocracia y la eurocracia.

Sin embargo, debe garantizarse que la iniciativa cuenta con los elementos necesarios para que la Comisión pueda tomarla en consideración.

Los elementos básicos que debería contener toda iniciativa podrían ser:

- a) objetivo de la iniciativa
- b) fin(es) de los Tratados que se persiguen
- c) actuación que se solicita de la Comisión: tipología de acto
- d) plazo considerado óptimo para adoptar la medida
- e) elementos esenciales que el acto de la Comisión debería regular
- f) posibilidad de adjuntar propuesta de acto jurídico para su estudio

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

Deberían fijarse unas disposiciones básicas comunes para todos los Estados que establezcan los requisitos mínimos, dejando flexibilidad a los Estados miembros para articular las medidas que sean necesarias para llevar a cabo los procesos sin que éstos puedan exigir requisitos adicionales. Los estados únicamente podrán aplicar disposiciones a nivel nacional cuando éstas otorguen mayor grado de protección de los derechos de los ciudadanos.

En el caso de los estados descentralizados en los que existen territorios con competencias legislativas y normas propias en materia de iniciativa legislativa ciudadana, debe garantizarse que sean dichas normas propias las que, se utilicen

para ejercer las competencias de recogida, verificación y autenticación de las firmas siempre que esas normas respeten las disposiciones básicas comunes.

Respecto a los procedimientos para garantizar que los ciudadanos de la UE puedan participar en una iniciativa ciudadana con independencia del país de residencia, deberían aplicarse los mismos criterios que se aplican en el caso de las elecciones al Parlamento Europeo siendo el estado del que es nacional la autoridad competente para verificar los datos.

Por último, los ciudadanos deberían poder respaldar una iniciativa ciudadana en línea siempre que pudieran garantizarse los elementos siguientes:

- a) La perfecta identificación del ciudadano
- b) La voluntad de incorporar su firma
- c) El respeto escrupuloso a la normativa de protección de datos personales
- d) La seguridad de una sola firma por persona
- e) De transparencia suficiente del sistema para poder realizar una observación y supervisión externa e independiente

Debería también contemplarse la posibilidad de validación del sistema por parte de los organismos nacionales o infranacionales previstos al efecto en las regulaciones propias, siempre que éstos respeten las garantías básicas comunes.

## **6- Plazo para la recogida de firmas**

Debe fijarse un plazo para la recogida de firmas puesto que todos los procedimientos que regulan el ejercicio de derechos de los ciudadanos ante los poderes públicos cuentan con un plazo. La fijación de un tiempo límite en el que circunscribir la campaña, la recogida de firmas y su validación permite vincular la iniciativa a un periodo concreto garantizando que la medida no se eternice cayendo en el olvido y padeciendo los avatares del cambio de escenario a largo plazo.

El plazo de un año propuesto por el Parlamento Europeo y sugerido por la Comisión es un plazo razonable.

## 7- Registro de las iniciativas propuestas

Es necesario establecer un sistema de registro obligatorio de las iniciativas en el que se exija el cumplimiento de unos requisitos formales para la admisibilidad de la iniciativa desde un punto de vista de procedimiento. La Comisión Europea debe habilitar un sistema de registro que otorgue transparencia y publicidad de las iniciativas en curso y que garantice que aquellas en curso cumplen con los requisitos formales necesarios para ser tenidas en cuenta, es decir, ha de haber una comprobación ex ante de la admisibilidad de la iniciativa, sin que ello suponga en ningún caso pronunciarse sobre el fondo. Este es un principio general del derecho procesal que permite no dilatar procesos sobre los cuales no hay resolución del fondo posible por defecto de forma.

A pesar de que la posición de la Comisión es posponer este juicio de admisibilidad a una fase posterior con el fin de no retrasar el inicio de la recogida de firmas y no confundir la admisibilidad con un examen favorable sobre el fondo, lo cierto es que el examen de admisibilidad previo garantiza que la recogida de firmas tenga cierta garantía de éxito. Postergar el juicio de admisibilidad al examen completo de la iniciativa una vez se han recogido las firmas puede suponer un coste muy alto (económico por supuesto y de desgaste social) si la iniciativa es rechazada por meros aspectos formales y debe repetirse.

Para dicho examen de admisibilidad, podría establecerse un plazo de 2 meses en los que la Comisión debería verificar los aspectos formales. En caso que se cumplan, se iniciaría un nuevo plazo de 10 meses para la recogida de firmas.

El sistema de registro podría hacerse mediante un sitio web específico facilitado por la Comisión. El registro correcto de una iniciativa con la expedición del número de expediente sería el momento de inicio del cómputo del plazo.

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

De acuerdo con la Iniciativa Europea a favor de la Transparencia, sería conveniente que la información relativa a los ciudadanos y/o organizaciones que lideran una campaña a favor de una iniciativa ciudadana fuera pública. Asimismo también debería ser pública la financiación que recibe la campaña, su cuantía y origen.

Dichos datos podrían indicarse en el registro puesto a disposición del público por la Comisión, el cual debería ser un archivo vivo para poder ir actualizando la información a medida que se desarrolle la campaña.

Por lo que se refiere a quien está legitimado para poder organizar una iniciativa ciudadana, el criterio debe ser lo menos restrictivo posible. En este sentido cualquier grupo de ciudadanos constituidos o no en agrupación con personalidad jurídica deben poder constar como promotores, siempre que sean nacionales de un estado miembro o en el caso de las organizaciones siempre que tengan la sede o domicilio social en un estado miembro. Sean los promotores un grupo de ciudadanos o una persona jurídica, no se establece un ningún número mínimo de ciudadanos que avalen la presentación de la iniciativa, pero se exige que el grupo promotor represente, al menos, el número mínimo de Estados miembros exigidos para considerar válida dicha iniciativa (en función si es de ámbito general o de ámbito regional),

No deberían exigirse requisitos específicos a los organizadores aparte de la identificación y explicación de las fuentes de financiación.

En cuanto a la posibilidad de que los ciudadanos o las organizaciones pudieran obtener financiación de los poderes públicos estatales o incluso europeos para emprender iniciativas ciudadanas debería prohibirse ya que, de lo contrario, la iniciativa ciudadana puede convertirse en un instrumento al servicio de los poderes públicos, desvirtuándose su naturaleza.

Así mismo y dado que se trata de una cuestión que afecta directamente a los ciudadanos, creemos necesario que los documentos de la iniciativa (contenido y firmas, entre otros) puedan ser redactados y entregados a la Comisión en una de las 23 lenguas oficiales o en una de las lenguas que son objeto de un acuerdo entre un Estado miembro y la Comisión para su uso oficial (caso del catalán, a través del acuerdo 2006/C 73/06 entre el Reino de España y la Comisión Europea, publicado en el DOUE de 25 de marzo de 2006).

Por otra parte consideramos que sería conveniente que la Comisión pusiera a disposición de los ciudadanos una versión resumida de todas las iniciativas presentadas en las 23 lenguas oficiales así como en las que son objeto de un acuerdo entre un Estado miembro y la Comisión.

## 9- Examen de las iniciativas ciudadanas por la Comisión

La buena práctica administrativa y el principio de seguridad jurídica exigen que se establezca un plazo razonable para que la Comisión deba pronunciar su decisión al respecto de una propuesta presentada por los ciudadanos. Ello permite no sólo organizar internamente los circuitos y servicios internos de la Comisión, sino dar a los ciudadanos una respuesta a sus inquietudes, conociendo de ante mano con que calendarios trabajar.

Dicho plazo debe ser razonable para que la Comisión pueda estudiar la iniciativa y darle curso. Atendiendo a la propuesta del punto 7 en que sugerimos un examen de admisibilidad ex ante con un plazo de 2 meses para realizarlo, el examen sobre el fondo no debería exceder de 6 meses, siendo 4 meses el plazo óptimo ampliables a 2 más en caso que la iniciativa sea de una complejidad tal que así lo exija. En este supuesto antes del fin del plazo ordinario (4 meses), la Comisión debería emitir una comunicación en la que justificara la extensión del plazo hasta los 6 meses argumentando los motivos que lo justifican.

## 10- Iniciativas sobre la misma cuestión

En cuanto a la duplicidad de iniciativas deben distinguirse dos supuestos: la posibilidad de que se presenten dos iniciativas similares simultáneamente (o en un plazo muy breve de tiempo) y que ocurre cuando una iniciativa no prospera (porque no se recogen suficientes firmas o porque la Comisión la rechaza).

En el primer supuesto un sistema de registro público evitaría la duplicidad aunque puede darse el caso que dos iniciativas sean similares pero difieran en algunos puntos. Si ello ocurre y se produce durante los 2 meses en los que sugerimos la Comisión tiene que pronunciarse sobre la admisibilidad, sería posible plantearse una solución que pasara por una implicación del objeto de la iniciativa.

Ello supondría que la Comisión debería comunicar a los organizadores de las dos iniciativas similares dicha posibilidad dejando en manos de los organizadores la posibilidad de:

- a) aceptar dicha ampliación y fusión de iniciativas
- b) retirar una de las dos



En el supuesto b) y a menos que se llegue a un acuerdo, debería primar el principio jurídico de *prior tempore potior iure*, con lo que prevalecería la iniciativa registrada en primer lugar.

En caso que la segunda iniciativa similar se presente una vez, la Comisión se ha pronunciado sobre la admisibilidad, es decir, transcurridos los 2 meses, nuestra propuesta es que iniciado ya el proceso de la recogida de firmas lo más adecuado es no autorizar la segunda iniciativa.

En cuanto a si fijar plazos o elementos que disuadan la posibilidad de presentar reiteradamente iniciativas que no han prosperado, consideramos que es necesario limitar dicha posibilidad. En este sentido, una posibilidad sería fijar un plazo igual al plazo total de proceso (que sugerimos sea en total de 16 meses) durante el cual una iniciativa que no ha prosperado no puede volver a presentarse.

Estos 16 meses corresponderían a la suma de los distintos plazos: 2 meses para el examen de admisibilidad más 10 meses para la recogida de firmas más 6 meses para el examen por parte de la Comisión (adoptando aquí una interpretación maximalista pues los 6 meses corresponderían al plazo extraordinario que proponemos).