



LA INICIATIVA CIUDADANA EUROPEA

La iniciativa ciudadana europea es un importante instrumento de democracia participativa de la Unión, gracias al cual un millón de sus ciudadanos que residan en una cuarta parte de los Estados miembros pueden instar a la Comisión a presentar una propuesta de acto jurídico para aplicar los Tratados de la Unión. Después de la entrada en vigor del Reglamento de 2011, que estableció de forma pormenorizada los procedimientos de la iniciativa ciudadana europea, seis iniciativas han cumplido los requisitos para ser presentadas ante la Comisión. A partir de enero de 2020 se aplican nuevas normas que la hacen más accesible.

BASE JURÍDICA

- Artículo 11, apartado 4, del Tratado de la Unión Europea (TUE);
- Artículo 24, párrafo primero, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE);
- Reglamentos (UE) n.º 211/2011 y n.º 2019/788;
- Artículos 222 y 230 del Reglamento interno del Parlamento.

ANTECEDENTES

La iniciativa ciudadana es un instrumento del que disponen los ciudadanos de la mayoría de los Estados miembros a escala nacional, regional o local, aunque su alcance y sus procedimientos difieren en gran medida de un Estado a otro. El concepto de ciudadanía de la Unión, del que deriva la iniciativa ciudadana europea, se introdujo por primera vez en el Tratado de Maastricht (1.1.3). En 1996, en el período previo a la Conferencia Intergubernamental de Ámsterdam, los ministros de Asuntos Exteriores de Austria e Italia propusieron que se introdujera, junto al derecho de petición al Parlamento Europeo, un derecho de presentación de tales iniciativas, propuesta que, sin embargo, la Conferencia no hizo suya. En el proyecto de Tratado Constitucional (artículo 47, apartado 4) se incluyeron inicialmente disposiciones relativas a una iniciativa ciudadana muy parecida a la actual. Aunque el Praesidium de la Convención rechazó la inclusión de esas disposiciones en el texto definitivo, finalmente pudieron mantenerse gracias a los esfuerzos concertados de las organizaciones de la sociedad civil. Tras el fracaso del proceso de ratificación del Tratado Constitucional, se reintrodujeron disposiciones similares en el Tratado de Lisboa.

En la actualidad, el derecho a presentar una iniciativa ciudadana está consagrado en el título II del TUE («Disposiciones sobre los principios democráticos»). El artículo 11,



apartado 4, del TUE, establece el marco básico de este derecho, mientras que el artículo 24, párrafo primero, del TFUE sienta los principios generales del Reglamento que ha de definir los procedimientos y especificar los requisitos necesarios para su ejercicio. La propuesta de Reglamento fue el resultado de una amplia consulta^[1]. Tras varios meses de negociaciones y de configuración del texto definitivo, el 31 de marzo de 2010 se presentó un proyecto de propuesta al Parlamento y el Consejo, y el 15 de diciembre de 2010 se alcanzó un acuerdo político que permitió la adopción oficial del texto por dichas instituciones el 16 de febrero de 2011. El texto acordado por el Parlamento Europeo y el Consejo entró en vigor el 1 de abril de 2011 como Reglamento (UE) n.º 211/2011. Debido a una serie de adaptaciones técnicas necesarias a escala de los Estados miembros para establecer un proceso de verificación simplificado, el Reglamento sobre la iniciativa ciudadana no fue aplicable hasta un año después. Antes del 1 de abril de 2015, y posteriormente cada tres años con el mismo plazo, la Comisión debe presentar un informe sobre la aplicación de dicho Reglamento con vistas a una posible revisión. La Comisión adoptó esos informes el 31 de marzo de 2015 con el número [COM\(2015\)0145](#) y el 28 de marzo de 2018 con el número [COM\(2018\)0157](#). En esas comunicaciones se analizaba la evolución y se evaluaba la aplicación de la iniciativa ciudadana europea, enumerándose una serie de retos que se habían puesto de manifiesto en los seis primeros años de aplicación de este nuevo marco legislativo e institucional. También se ponían de relieve varias deficiencias y se tomaban en consideración una serie de propuestas que el Parlamento Europeo había incluido en sus informes, además de la sólida labor de investigación realizada a iniciativa de esta institución^[2].

Desde que es aplicable el Reglamento sobre la iniciativa ciudadana europea, se han planteado importantes objeciones al funcionamiento de este instrumento. El Parlamento pidió en repetidas ocasiones una reforma del Reglamento con el fin de simplificar y racionalizar los procedimientos. Finalmente, el 13 de septiembre de 2017, la Comisión presentó su [propuesta legislativa](#) para revisar la iniciativa ciudadana europea^[3]. Tras las negociaciones interinstitucionales celebradas entre septiembre y diciembre de 2018, el Parlamento y el Consejo alcanzaron un acuerdo político el 12 de diciembre de 2018. El Parlamento aprobó el texto acordado el 12 de marzo de 2019 y el Consejo lo adoptó el 9 de abril. El acto definitivo se firmó el 17 de abril de 2019 y fue publicado en el Diario Oficial de la Unión Europea (DO L 130) el 17 de mayo de 2019.

Las nuevas normas sobre la iniciativa ciudadana europea (Reglamento (UE) 2019/788) derogan el Reglamento (UE) n.º 211/2011 y se aplican desde el 1 de enero de 2020. El derecho a presentar una iniciativa ciudadana europea debe distinguirse claramente del derecho a presentar una petición, procedimiento del que difiere en muchos aspectos sustantivos. Las peticiones pueden ser presentadas por los ciudadanos de la Unión o cualquier persona física o jurídica con residencia en ella ([4.1.4](#)), y deben versar sobre cuestiones que entren en un ámbito de actuación de la Unión y afecten

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

[2] «[European Citizens Initiative – First lessons of implementation](#)» (Iniciativa ciudadana europea – Primeras lecciones extraídas de su aplicación). Departamento Temático de Derechos de los Ciudadanos y Asuntos Constitucionales (2014).

[3] Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la iniciativa ciudadana europea ([COM\(2017\)0482](#)).



directamente al peticionario. Las peticiones se dirigen al Parlamento en su calidad de representante directo de los ciudadanos a escala de la Unión. La iniciativa ciudadana europea, por su parte, es una solicitud directa de creación de un instrumento jurídico concreto de la Unión que necesita ajustarse a unas normas específicas para poder ser admisible. Además, se dirige en última instancia a la Comisión, única institución con derecho a presentar propuestas legislativas. En ese sentido, la iniciativa ciudadana europea se asemeja al derecho de iniciativa otorgado al Parlamento (artículo 225 del TFUE) y al Consejo (artículo 241 del TFUE).

PROCEDIMIENTO

A. El comité de ciudadanos

Una iniciativa de esta magnitud requiere, como mínimo, una estructura organizativa básica. El primer paso para impulsar una iniciativa ciudadana europea consiste en establecer un comité organizador, llamado «comité de ciudadanos». Dicho comité debe estar compuesto por, al menos, siete personas residentes en un mínimo de siete Estados miembros diferentes (aunque no han de tener necesariamente siete nacionalidades diferentes), y con edad suficiente para poder votar en las elecciones al Parlamento Europeo. El comité ha de designar a un representante y a un sustituto, que serán las personas de contacto para la iniciativa ciudadana europea en cuestión.

A diferencia de lo propuesto por la Comisión y el Parlamento, el nuevo Reglamento sobre la iniciativa ciudadana europea no reduce a 16 años la edad mínima para apoyar una iniciativa, si bien los Estados miembros pueden fijar la edad mínima en los 16 años si lo consideran oportuno.

B. Registro

Antes de que la iniciativa pueda empezar a recabar declaraciones de apoyo de los ciudadanos, el comité debe registrarla ante la Comisión. Para ello se ha de presentar un documento que contenga el título, el objeto y una breve descripción de la iniciativa, junto con la base jurídica propuesta para el acto jurídico, así como información sobre los miembros del comité y sobre todas las fuentes de apoyo y financiación de la iniciativa propuesta. Los organizadores pueden presentar en un anexo información más detallada y otros documentos, por ejemplo, un proyecto del acto legislativo propuesto.

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

Con el fin de que las iniciativas sean más accesibles y garantizar que se registre el mayor número posible de ellas, el nuevo Reglamento también prevé la posibilidad de registrar parcialmente las iniciativas.



C. Recogida de declaraciones de apoyo

Una vez registrada la iniciativa, los organizadores pueden empezar a recabar declaraciones de apoyo. Tienen para ello un plazo de doce meses. Las declaraciones de apoyo pueden recabarse en papel o electrónicamente. En este último caso, las autoridades nacionales competentes deben acreditar previamente el sistema de recogida de firmas en línea que vaya a utilizarse. Las normas de desarrollo relativas a las especificaciones técnicas de los sistemas de recogida a través de páginas web se establecen en un Reglamento de Ejecución de la Comisión ([Reglamento \(UE\) 2019/1799](#)). Independientemente de que las declaraciones de apoyo se recaben en papel o electrónicamente, los requisitos en materia de datos son los mismos a efectos de verificación. Para que la Comisión tenga en cuenta la iniciativa, esta debe recabar un millón de declaraciones de apoyo en un plazo de doce meses.

El nuevo Reglamento sobre la iniciativa ciudadana europea permite a los ciudadanos de la Unión apoyar una iniciativa con independencia de su lugar de residencia. También introduce más flexibilidad en la elección de la fecha de inicio del período de recogida de firmas, dentro de los seis meses siguientes al registro. Además, simplifica los requisitos en materia de datos personales de los firmantes de las iniciativas. No obstante, se sigue permitiendo que los Estados miembros exijan a los firmantes el número de identificación completo.

Además, el nuevo Reglamento impone a la Comisión la obligación de crear y gestionar un sistema central de recogida de firmas en línea y de eliminar gradualmente los sistemas de recogida individual a partir de 2022.

Por último, gracias a la insistencia del Parlamento Europeo, el nuevo Reglamento prevé un mayor apoyo para los organizadores a través de puntos de contacto en cada Estado miembro y una plataforma colaborativa en línea que ofrece información y asistencia, apoyo práctico y asesoramiento jurídico sobre la iniciativa ciudadana europea.

D. Verificación y certificación

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

E. Presentación y examen

Llegados a ese punto, se pide a los organizadores que presenten los certificados recibidos de las autoridades nacionales relativos al número de declaraciones de apoyo, y que faciliten información sobre la financiación recibida de cualquier fuente. En principio, debe declararse toda contribución que supere los 500 EUR.

Una vez recibida una iniciativa, la Comisión está obligada a publicarla inmediatamente en un registro y a recibir a los organizadores a un nivel adecuado para que puedan



exponer su solicitud pormenorizadamente. Tras un intercambio de puntos de vista con la Comisión, los organizadores tienen la posibilidad de presentar la iniciativa en una audiencia pública celebrada por el Parlamento. La organización de dicha audiencia corresponde a la comisión competente para la materia concreta de que trate la iniciativa (artículo 222 del Reglamento interno del Parlamento).

El nuevo Reglamento sobre la iniciativa ciudadana europea amplía de tres a seis meses el plazo que tiene la Comisión para responder a una iniciativa válida. En una comunicación en la que exponga sus conclusiones jurídicas y políticas sobre la iniciativa concreta, la Comisión debe presentar una lista oficial con las medidas que se propone adoptar y un calendario claro para su aplicación. Además, con el fin de garantizar una transparencia total, el Reglamento obliga a los organizadores a informar periódicamente sobre las fuentes de financiación y otras formas de apoyo. También obliga a la Comisión a ofrecer, en el registro y en el sitio web público de la iniciativa, un formulario de contacto para que los ciudadanos puedan presentar una denuncia relativa a la exhaustividad y la exactitud de dicha información.

El papel del Parlamento se ve reforzado con el nuevo Reglamento y con las modificaciones que se han introducido en su Reglamento interno. A fin de reforzar las repercusiones políticas de las iniciativas válidas, el Parlamento puede celebrar, tras la audiencia pública, un debate en el Pleno y aprobar una resolución para evaluar el apoyo político de la iniciativa. Por último, el Parlamento examinará las medidas adoptadas por la Comisión en respuesta a la iniciativa y que también se incluyen en las comunicaciones específicas de la Comisión.

INICIATIVAS EN CURSO

Hasta la fecha, seis iniciativas han alcanzado el número de firmas requerido y se han presentado a la Comisión: «Right2Water» (Derecho al agua), «One of Us» (Uno de nosotros), «Stop Vivisection» (Freno a la vivisección), «Ban Glyphosate» (Prohibición del glifosato), «Minority SafePack — Un millón de firmas a favor de la diversidad en Europa» y «End the Cage Age» (Acabemos con las jaulas). El Parlamento ha organizado audiencias con los representantes de las seis iniciativas, que se celebraron los días 17 de febrero de 2014, 10 de abril de 2014, 24 de abril de 2015, 20 de noviembre de 2017, 15 de octubre de 2020 y 15 de abril de 2021, respectivamente. La Comisión presentó una respuesta en la que expuso sus conclusiones jurídicas y políticas. Desde que se inició la iniciativa ciudadana europea, la Comisión ha registrado un total de 78 iniciativas y ha rechazado 26, dado que no reunían los requisitos establecidos.

PAPEL DEL PARLAMENTO EUROPEO

El instrumento de la iniciativa ciudadana europea ha revestido un gran interés para el Parlamento. Antes de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, el Parlamento aprobó una [Resolución\[4\]](#) con una propuesta pormenorizada para la aplicación de la iniciativa ciudadana europea. Tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, el Parlamento participó activamente en la negociación del Reglamento sobre la iniciativa ciudadana. El Parlamento contribuyó con éxito a convertir la iniciativa ciudadana europea en un



instrumento de democracia participativa más accesible y cercano a los ciudadanos. Entre otras cosas, logró reducir el número mínimo de Estados miembros de los que han de proceder las declaraciones de apoyo a una cuarta parte de ellos. Insistió, asimismo, en que la verificación de la admisibilidad se llevara a cabo en la fase previa al registro y en que se contemplara el derecho de todos los ciudadanos de la Unión y los residentes en ella a adherirse a una iniciativa ciudadana europea, independientemente de su nacionalidad.

El Parlamento ha hecho una serie de llamamientos políticos para simplificar y racionalizar los procedimientos de gestión de las iniciativas ciudadanas y para aumentar sus repercusiones. El 28 de octubre de 2015^[5], el Parlamento aprobó una [Resolución sobre el proceso de revisión de la iniciativa ciudadana europea](#) en la que pedía, entre otras cuestiones, una revisión del Reglamento para simplificar los requisitos en materia de datos personales y se aportara financiación para apoyar la organización de las iniciativas. En 2017, la Comisión de Asuntos Constitucionales puso en marcha un informe de propia iniciativa con miras a una genuina revisión del Reglamento sobre la iniciativa ciudadana europea. En septiembre de 2017, sobre la base de las peticiones del Parlamento y de una consulta pública, la Comisión finalmente publicó su [propuesta de nuevo Reglamento sobre la iniciativa ciudadana europea](#). El 20 de junio de 2018, la Comisión de Asuntos Constitucionales aprobó su [informe](#) sobre la propuesta de la Comisión, que fue votado en Pleno el 5 de julio de 2018, a fin de iniciar las negociaciones interinstitucionales sobre el nuevo Reglamento relativo a la iniciativa ciudadana europea.

El 12 de diciembre de 2018, el Parlamento Europeo y el Consejo alcanzaron un acuerdo político. Tras la Resolución del Parlamento de 12 de marzo y la aprobación del Consejo de 9 de abril, el acto definitivo se firmó el 17 de abril de 2019 y se publicó en el Diario Oficial el 17 de mayo de 2019. Las nuevas normas sobre la iniciativa ciudadana europea (Reglamento (UE) 2019/788) derogan el Reglamento (UE) n.º 211/2011 y se aplican desde el 1 de enero de 2020.

El nuevo Reglamento hace que la iniciativa ciudadana europea sea más accesible, menos burocrática y de uso más fácil para los organizadores y partidarios, al tiempo que refuerza su tramitación posterior.

El 15 de julio de 2020, el Parlamento y el Consejo adoptaron medidas temporales para hacer frente a los efectos de la pandemia de COVID-19 en la aplicación de la iniciativa ciudadana europea. Las nuevas normas permiten ampliar los períodos de recogida de las iniciativas ciudadanas afectadas por la pandemia.

El 19 de febrero de 2021, la Comisión adoptó una Decisión para prolongar tres meses el período para recoger declaraciones de apoyo a la iniciativa ciudadana europea; la duración máxima de este período se ha prorrogado hasta el 1 de mayo de 2022.

Alessandro Davoli
04/2021

[5]Resolución del Parlamento Europeo, de 28 de octubre de 2015, sobre la iniciativa ciudadana europea (DO C 355 de 20.10.2017, p. 17).

