

[Spanish version](#)

[Catalan version](#)

Comments on the Green Paper for the European Citizens' Initiative

Introduction

The Treaty of Lisbon incorporates a section 4 into article 11 of the Treaty on European Union¹, which says:

Not less than one million citizens who are nationals of a significant number of Member States may take the initiative of inviting the European Commission, within the framework of its powers, to submit any appropriate proposal on matters where citizens consider that a legal act of the Union is required for the purpose of implementing the Treaties.

The European Commission has opened a consultation process as part of the Green Paper on a European Citizens' Initiative to ask the various "interested parties" for their opinions so they can be considered when it comes to drawing up the corresponding regulations.

In Spain, Act 3/1984, dated 26 March, regulates the use of this right in the Spanish Parliament. Equally, all the autonomous communities in Spain have approved laws on this matter concerning their own parliamentary assemblies.

In Catalonia we have considerable experience, particularly since the coming into force of Act 1/2006, dated 16 February, amending the 1995 Act. This law was intended to follow the principle given in article 9 of the Spanish Constitution and article 43 of the Catalan Statute of Autonomy consistent with "facilitating the broadest possible public participation in political, economic, cultural and social life". The effectiveness of the Act has been shown by the presentation, in just over three years since it came into force, of fourteen Parliamentary Bills promoted by Catalan citizens.

It must also be said that, since 2004, the Government of Catalonia has given specific powers to promote public participation to a Ministry which set up the Directorate General of Public Participation, promoter of the current Popular Legislative Initiative Act, among other specific projects to involve the public in collective affairs and to strengthen and improve the democratic quality of institutions and civil society.

¹ According to the version published in the *Official Journal of the European Union* num. C 115 dated 9 May 2008

These considerations are presented in this context as a contribution to the debate on the regulation of the European citizen's initiative, based on a conviction of the absolute necessity to develop tools promoting the connection between citizens and public affairs, exercising their right to be active citizens in European politics in the same way that they are in Catalan and Spanish politics.

Part One provides answers to the questions submitted for consultation and Part Two presents suggestions for the content of the European Citizens' Initiative Regulations, based on our experience.

Part One. Issues submitted for consultation

0. Preamble

Firstly, the purpose of the Citizens' Initiative must be clearly set out. The aforementioned article 11 of the Treaty on Union refers to ..."matters where citizens consider that a legal act of the Union is required".

The Resolution of the European Parliament of 7 May 2009 in "Consideration B)" refers to the right of citizens to "request the Commission to submit a **legislative proposal**"

Article 288 of the Treaty on the functioning of the European Union says:

To exercise the Union's competences, the institutions shall adopt regulations, directives, decisions, recommendations and opinions.

A regulation shall have general application. It shall be binding in its entirety and directly applicable in all Member States.

A directive shall be binding, as to the result to be achieved, upon each Member State to which it is addressed, but shall leave to the national authorities the choice of form and methods.

A decision shall be binding in its entirety. A decision which specifies those to whom it is addressed shall be binding only on them.

Recommendations and opinions shall have no binding force.

Article 289 indicates the contents of the ordinary legislative procedure:

1. The ordinary legislative procedure shall consist in the joint adoption by the European Parliament and the Council of a regulation, directive or decision on a proposal from the Commission. This procedure is defined in Article 294.

That is, legislative proposals refer only to "regulations, directives and decisions", while legal acts also include recommendations and opinions.

Had the Treaty of Lisbon wanted to limit the Citizens' Initiative solely to the ordinary legislative procedure, it would have clearly indicated this. It must therefore be understood that European citizens can request the Commission to adopt any legal act, not only those considered legislative acts.

In our view, the European Citizens' Initiative must be understood as the opportunity to request any kind of proposal requiring any kind of legal act within the competences of the Union and the framework defined by the treaties. This appears to be the European Commission's interpretation, when, for question number 4 of those submitted for consultation, it recognises that “the text of the Treaty does not suggest that the form required should be a legislative project”.

1. Number of member states from which citizens must come

We agree with the Recommendation of the European Parliament² concerning the requirement for a quarter of the Member States.

In finding the balance between achieving a certain level of representation and facilitating the use of the initiative, it is important that the number of Member States is no higher than strictly necessary, in order to facilitate use of the initiative. The level of public mobilisation in each State may be different and facilitating the initiative could encourage others to achieve it.

Although we recognise that it is difficult to find an exact formula guaranteeing representativeness, achieving sufficient signatures in seven States demonstrates a sufficient level of interest and mobilisation.

2. Number of signatures per Member State

On this consultation point, we also agree with the Recommendation of the European Parliament. In our opinion, it is not necessary to require excessive representation from each State so that its signatures can be into account with the aim of making use of this participation tool as widespread as possible. In Spain, the number of signatures necessary is just over 1% (1.07% according to the 2009 Residency Register); in Catalonia the proportion is 0.67%.

It is very important that the minimum number of signatures in each State does not involve an excessive burden, which is why we must insist on maintaining the figure of 0.2%.

In addition, we should also provide the possibility of counting the signatures obtained in States that have not achieved this minimum figure, provided that one million have been collected in at least seven member States with a minimum percentage of 0.2%. This could incentivise the collection of signatures in States where there is little experience of using

² Appendix to the Resolution of the European Parliament dated 7 May 2009 on the procedure 2008/2169 (INI)



popular initiative instruments and would prevent disappointment among people providing support to a specific proposal, even though the 0.2% minimum required might not have been achieved in their country.

3. Minimum age for supporting an initiative

On this occasion we disagree with the judgment of the European Parliament. We do not think it is necessary to limit the opportunity to support an initiative to people who have the right to vote. In Catalonia we have successfully experimented with giving people aged over sixteen the power to support legislative initiatives presented to Parliament. We differentiate two types of subject: the people promoting the initiatives, who must necessarily have the right to vote, and the people providing support with their signatures, which they may do if they are registered residents in any Catalan municipality and are aged over sixteen. This right to sign is also opened up to nationals of Iceland, Liechtenstein, Norway and Switzerland and to immigrants from any other country legally resident in Catalonia.

Young people must be incorporated into political life in general and European political life in particular, and one way of doing this without infringing the internal laws of each State is to apply this formula which, in Catalonia, has coexisted fruitfully with the general criterion of the right of suffrage beginning at eighteen.

We are sure administrative alternatives for dealing with the accreditation of signatures can be found for all people who, because of their age, are not entered on the Electoral Roll. It has been possible to do this in Catalonia and, as has been explained, fourteen legislative initiatives have been promoted in just over three years. In any case, administrative difficulties cannot be used as an argument when it comes to the exercise of a right as important as participation in European public affairs.

4. Drawing up a Citizens' Initiative and the form it must take

It is sufficient for the promoters of the initiative to present the issue concerned and the objectives of the proposal clearly, and there is no need to demand that a text with articles should be drawn up.

The regulations governing the European Citizens' Initiative should demand only the following requirements:

- a) the matter concerned in the proposal to be made,
- b) an explanation of the reasons why it is being demanded and
- c) the aims that would be achieved if this was done.

However, the Regulations should recommend that the promoters of such initiatives draft the content of their proposal as carefully as possible in order to make it more intelligible to the people who are going to support it and to make it easier for the European Commission to interpret it when it comes to making its decision on the matter.



5. Requirements applying to the collection, verification and authentication of signatures

a) Are common requirements and procedures, applicable to the entire EU, needed?

Definitely, yes. A common procedure is needed to put the level of requirements and monitoring in all Member States on the same level, in order to ensure the equal effectiveness of all European citizens. The minimum requirements that must be regulated in the same way everywhere are:

1. The content of the forms on which signatures must be collected (first name, surnames, home address, identity card number and signature).
2. The certifying officials guaranteeing the identity of the person signing. These certifying officials may be any administrative authority and/or person suggested by the promoters themselves who pledge to confirm the identity of those signing, in the knowledge that any falsehood could lead to a demand for criminal responsibility, as happens in the Catalan and Spanish case. This function of public confirmation accrediting the identity of signatories can also be performed by the electronic signature, using a certification system recognised in the Member State.
3. The authorities accrediting entry in the Register declaring that the person signing meets the subjective requirements.
4. The administrative appeals available in the case of undue procedural delays or infringement of the rights included in Regulation on the European Citizens' Initiative.

b) How far can Member States apply specific provisions at national level?

Member States must limit their action to providing logistical and administrative support to the exercise of the right of initiative: they should specify the places where signatures collected can be presented, the support and advice system for doing so and the administrative authorities for monitoring and verifying whether the signatories are entered in the corresponding Register.

In the case of federal States or, as is the case with Spain, those with a high level of political decentralisation, European regulations must establish the possibility that the federated states, or autonomous communities in our case, can specify the form of these actions in their own particular way, depending on their own territorial organisation. In the Catalan case, it seems clear that municipal and regional authorities should play an important role in deploying the means of support for collecting these signatures.

c) Are specific procedures needed to ensure that EU citizens can support a citizens' initiative regardless of their country of residence?

The promoters of the initiative can make the signature collection form generally available so it can be signed in any country using any system guaranteeing the reliability of the identity of signatories, although verification of their entry in the corresponding register is the task of the authorities in the country of origin.



d) Can initiatives be signed “online”?

The possibility of signing using any electronic signature certificate valid in the country of origin should facilitate the collection of signatures. These signatures must, however, be checked so that they can be validated by the corresponding authority, which needs to ensure that signatories are entered in the register.

6. Period for collecting signatures

A maximum period must be determined in order to encourage the promoters to complete the task to which they have freely committed themselves. Taking into account the requirements demanded concerning the number of signatures and the number of States of origin, we consider that a period of twelve months is sufficient, and that there should be no obligation to use all this time; that is, if sufficient signatures are presented beforehand, it will not be necessary for the period to be completed before the process can continue. Reducing this time therefore depends on the promoters' abilities and speed of action.

7. Register of proposed initiatives

The registration of the initiative to be promoted must serve to publicise its presentation and inform any interested party of the opportunity to back the proposal. At the same time, it is the point from which the maximum period of one year for the collection of signatures must be counted.

Entry in the register is a necessary act, but the European Commission first needs to assess whether the matter concerned in the proposed initiative can be dealt with, to prevent frustration if, after an effort has been made to collect one million signatures, they turn out to be worthless. This would not only affect the attitude of the promoters of the initiative, it could also disappoint citizens, as there is no reason why they should have an in-depth knowledge of the scope of the powers of the Union.

It is therefore more prudent to carry out this initial task of reviewing the possibility of admission, merely to check that the matter presented comes within the scope of the EU's powers and the content of the Treaties. A dialogue between citizens and the European Commission is established from the beginning of the presentation of the initiative and its first manifestation is this first assessment of their initiative.

If admissibility is refused, it should be possible to appeal to the Court of Justice, which would have the last word about whether it should proceed.

This Register should be sufficiently publicised on the European Commission's specific website, although its publication in the OJEU should not be ruled out. This makes it more visible and tangible and gives the energy of citizens' the importance it deserves.



8. Requirements applicable to the organisers: openness and finance

The promoters of the initiative must justify the costs budget and the origin of the income to pay them by presenting a balance sheet to the European Commission a maximum of 15 days after handing over the signature forms. This report should be published on the website provided by the Commission, so that it is made public knowledge.

Failure to present accounts should prevent the European Commission from evaluating the proposal presented. This serious legal consequence may lead to huge disappointment among signatories but we believe it is appropriate in view of the requirement for clarity and openness that should predominate in any political action.

The fact that the EU does not provide any kind of financial support for developing the initiative should not rule out the possibility that each Member State might make available to the promoters a budget item helping to support the costs incurred in collecting signatures within its territory. This might appear to cause a degree of discrimination with respect to countries where this type of support is not given, but it forms part of a domestic policy of making resources available to promote citizens' participation in public affairs which should be respected. In the Catalan and Spanish case, a financial contribution is provided to the promoters of popular legislative initiatives that have achieved the minimum number of signatures, provided the costs are justified and do not exceed certain limits.

9. Examination of Citizens' Initiatives by the Commission

It is necessary to fix a deadline for the Commission's resolution to prevent the frustration that could be caused by excessive delay or failure to respond.

As has already been said, at this stage, whether or not it is possible to evaluate the initiative need not be examined, because this will have been done when it was presented. Now, depending on the EU's political priorities, it must be determined whether the proposal presented deserves to become a legal act of the EU. This evaluation must be made within a reasonable period, allowing the Commission time to accurately analyse its content while guaranteeing the promoters a sufficiently rapid response.

The period of three months recommended by the European Parliament Resolution seems to us reasonable and sufficient. Legal consequences must be established for cases where no decision is made within the established deadline, such as demanding responsibility before the Court of Justice.

10. Initiatives on the same issue

We do not believe the fact that different initiatives might be presented on the same issue is a problem. It is highly improbable that requests will coincide exactly and, if they do, the Commission could agree that they should be aggregated in order to resolve them jointly if the

processing periods are similar. If the periods are different, the decision adopted for the first might make it easier to decide the subsequent one.

The system for collecting signatures and the publicity for the initiative and the processing are sufficient elements to avoid such duplication. If, despite everything, it should occur, it cannot be considered a negative element but rather a symptom of the vitality of citizens, which should be respected.

Part two. Suggestions for the content of the European Citizens' Initiative Regulations

1. Object

The European Citizens' Initiative must be understood as the opportunity to request any kind of proposal requiring any kind of legal act within the competences of the Union and the framework defined by the treaties.

2. Subject

- a) Promoters: individuals (at least three) with the right to vote and not-for-profit organisations. The promoters appoint the Promotion Committee, which will jointly represent the signatories during the entire process.
- b) Signatories: people aged over sixteen who are nationals of any Member State, or of Iceland, Liechtenstein, Norway or Switzerland, or with any other nationality if they are legally resident in the Member State.

3. Form

Written text indicating the matter concerned in proposal being made, reasons justifying it and a specific proposal or suggestion for action. This does not exclude the possibility that a full text, including articles, may be presented.

This should be done in any of the official languages of the European Union and in those other languages recognised by the Constitution of a Member State in the whole or in a part of its territory and the use of which as a national language is authorized by the law. In this second case the certified translation of the European citizen's initiative would be accredited through the corresponding administrative authority in an official language of the institutions of the European Union.

4. Advice

The authorities in each Member State possess the technical and human resources to advise the promoters of initiatives on the way they should be carried out.

5. Presentation, admission and registration

a) Presentation

The Promotion Committee presents the text of the proposal to the European Commission, together with the signature forms, in order to obtain a declaration of



admissibility. The signature forms must contain the full text of the proposal and spaces for signatures indicating the first name and surnames, home address, identity card number and signature of the person supporting the initiative. The Commission checks that the proposal presented is in accordance with the powers of the Union and with the Treaties and declares that it may proceed within a maximum period of two months, also, as appropriate, approving the signature collection form. An appeal may be made to the Union's Court of Justice against the resolution adopted by the Commission

b) Registration

Once the initiative has been admitted for processing, it is published in the register created for the purpose on the Commission's website and in the OJEU, and the period of twelve months to collect signatures begins. The signature forms must be validated by the authorities in each Member State, based on the text approved by the Commission, within a maximum period of thirty days from their presentation

c) Appeals

In the case of inactivity by the corresponding authority or agreements considered to infringe the right of initiative, an ordinary administrative appeal, as provided by each State, may be lodged. In the second instance, an appeal may be made to the Union's Court of Justice.

6. Collection of signatures

Verification of the identity of signatories, with the signatures going before any public authority or other certifying officials proposed by the Promotion Committee declaring their commitment to carry out these acts of verification under the consequent civil and criminal responsibility in the case of falsehood. These certifying officials must present this declaration before the authority of the Member State in their territory.

Possibility of using electronic signatures provided the certificate guaranteeing the authenticity of the signatory is recognised by the Member State.

Accreditation of the signatories' entry in the administrative register in which people who may exercise the right of initiative appear, through certification from the authority responsible for the Register, which must be completed within a maximum period of 60 days, counted from the presentation of forms. The time during which the signature forms remain in the possession of the competent administrative authorities does not count in terms of the maximum period for delivering signatures to the European Commission.

7. Presentation of signatures

Delivery of the signature forms together with the certificates from the corresponding authorities accrediting the number of those considered valid. If the figure of one million, from at least a quarter of the Member States, with a minimum of 0.2% of the population of each State, is achieved, the European Commission admits the proposal for evaluation.



For the purposes of overall calculation and to discover the support the proposal has had, signatures obtained in other States which have not achieved the minimum of 0.2% may be added to this million, but will always be considered complementary signatures.

8. Analysis of the proposal and positioning of the Commission

The Promotion Committee will explain the content of the proposal to the European Commission at a public event. The European Commission will then analyse it within a period of three months and agree or refuse to process the requested legal act, giving reasons for its decision.

If processing is agreed, the Promotion Committee will be given sufficient information so that it knows the procedures to be followed and the points at which it may appear, if the specific procedure so allows.

9. Costs incurred in presenting the initiative

The Promotion Committee will have to present the European Commission with a report on costs and income, indicating their origin, within a period of fifteen days of handing over the signatures. This report will be published on the website where the presentation of the initiative appears. Failure to present this report will debar the proposal presented from being evaluated by the European Commission.



Comentarios sobre el Libro verde de la iniciativa ciudadana europea

Introducción

El Tratado de Lisboa incorpora en el artículo 11 del Tratado de la Unión Europea¹ un apartado 4 que literalmente dice:

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 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.

La Comisión Europea ha abierto un proceso de consultas, dentro del marco del Libro verde sobre una iniciativa ciudadana europea, para pedir la opinión de las diferentes "partes interesadas" con el fin de considerarlas en el momento de elaborar el reglamento correspondiente.

En el ámbito del Estado español, la Ley orgánica 3/1984, de 26 de marzo, regula la utilización de este derecho en el ámbito del Congreso de los Diputados. Igualmente, todas las comunidades autónomas de España han aprobado leyes en esta materia respecto a sus asambleas parlamentarias.

En Cataluña, tenemos una importante experiencia, especialmente desde la entrada en vigor de la Ley 1/2006, de 16 de febrero, que modificó la anterior del año 1995. Esta ley ha querido cumplir el principio indicado en el artículo 9 de la Constitución española y el artículo 43 del Estatuto de autonomía de Cataluña, consistente en "facilitar la más amplia participación ciudadana en la vida política, económica, cultural y social". La eficacia de la Ley ha quedado demostrada por la presentación, en los poco más de tres años de vigencia, de catorce proposiciones de ley promovidas por la ciudadanía catalana.

Hay que decir, igualmente, que desde el año 2004 el Gobierno de la Generalitat ha atribuido competencias específicas de fomento de la participación ciudadana a una Consejería, que creó la Dirección General de Participación Ciudadana, promotora de la actual ley de la iniciativa legislativa popular, entre otros proyectos concretos de implicación ciudadana en los asuntos colectivos y de fortalecimiento y mejora de la calidad democrática en las instituciones y la sociedad civil.

¹ Según la versión publicada en el *Diario Oficial de la Unión Europea* nº C 115 de 9 de mayo de 2008.



En este contexto se presentan estas consideraciones como una aportación al debate sobre la regulación de la iniciativa ciudadana europea, desde el convencimiento de la absoluta necesidad de articular herramientas que favorezcan la conexión de la ciudadanía con los asuntos públicos, ejerciendo su derecho a ser ciudadanos y ciudadanas activos en la política europea, de la misma manera que se quiere que lo sean en la política catalana y española.

En una primera parte se da respuesta a las cuestiones sometidas a consulta y en una segunda parte se presentan sugerencias sobre el contenido del Reglamento de la iniciativa ciudadana europea, sobre la base de nuestra experiencia.

Primera parte. Cuestiones sometidas a consulta

0. Con carácter previo

Habría que hacer una delimitación clara del objeto de la iniciativa ciudadana. El mencionado artículo 11 del Tratado de la Unión se refiere a ..."cuestiones ... que requieran un **acto jurídico** de la Unión...".

La Resolución del Parlamento Europeo de 7 de mayo de 2009 en el "Considerando B" hace referencia al derecho de los ciudadanos a "solicitar a la Comisión que presente una **propuesta legislativa**".

El artículo 288 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea dice textualmente:

Para ejercer las competencias de la Unión, las instituciones adoptarán reglamentos, directivas, decisiones, recomendaciones y dictámenes.

El reglamento tendrá un alcance general. Será obligatorio en todos sus elementos y directamente aplicable en cada Estado miembro.

La directiva obligará al Estado miembro destinatario en cuanto al resultado que deba conseguirse, dejando, sin embargo, a las autoridades nacionales la elección de la forma y de los medios.

La decisión será obligatoria en todos sus elementos. Cuando designe destinatarios, sólo será obligatoria para éstos.

Las recomendaciones y los dictámenes no serán vinculantes.

El artículo 289 indica en qué consiste el procedimiento legislativo ordinario:

1. El procedimiento legislativo ordinario consiste en la adopción conjunta por el Parlamento Europeo y el Consejo, a propuesta de la Comisión, de un reglamento, una directiva o una decisión. Este procedimiento se define en el artículo 294.

Es decir, las propuestas legislativas hacen referencia únicamente a "reglamentos, directivas y decisiones", mientras que los actos jurídicos incluyen también recomendaciones y dictámenes.



Si el Tratado de Lisboa hubiera querido limitar la iniciativa ciudadana únicamente al procedimiento legislativo ordinario, lo habría indicado claramente. Por eso hay que entender que la ciudadanía europea puede solicitar a la Comisión la adopción de cualquier acto jurídico, y no tan sólo los que tienen la consideración de actos legislativos.

A nuestro parecer, habría que entender la iniciativa ciudadana europea como la posibilidad de solicitar cualquier tipo de propuesta que requiera cualquier tipo de acto jurídico dentro del ámbito de las competencias de la Unión y el marco definido por los tratados. Ésta parece que es la interpretación de la Comisión Europea cuando, en la cuestión número 4 de las sometidas a consulta, reconoce que "el texto del Tratado no sugiere que la forma requerida sea un proyecto legislativo".

1. Número de estados miembros de donde deben proceder los ciudadanos

Coincidimos con la Recomendación del Parlamento Europeo² con respecto a la exigencia de una cuarta parte de estados miembros.

En el equilibrio entre conseguir una cierta representación y facilitar el uso de la iniciativa es importante que el número de estados miembros esté en el nivel bajo de la exigencia con el fin de facilitar su uso. El grado de movilización ciudadana en cada estado puede ser diferente y el hecho de facilitar la implementación de la iniciativa puede animar a otros a su realización.

Aun reconociendo que es difícil encontrar una fórmula exacta que garantice esta representación, conseguir firmas suficientes de siete estados acredita un grado de interés y de movilización suficiente.

2. Número de firmas por estado miembro

También en esta consulta coincidimos con la Recomendación del Parlamento Europeo. A nuestro parecer no hay que exigir una excesiva representación de cada estado para tener en cuenta sus firmas, con el fin de facilitar la máxima extensión de este instrumento de participación. En España, el número de firmas necesarias es un poco superior al 1% (1,07% según el Padrón del año 2009); en Cataluña la proporción es del 0,67%.

Es muy importante que las firmas mínimas de cada estado no supongan una carga excesiva, razón por la cual hay que insistir en mantener este 0,2%.

Por otra parte, también habría que prever la posibilidad de computar las firmas obtenidas en los estados que no hayan alcanzado este mínimo, siempre que se hayan recogido un millón de, al menos, siete estados miembros y que en éstos el porcentaje mínimo sea el 0,2%. Eso

² Anexo a la Resolución del Parlamento Europeo de 7 de mayo de 2009 en el procedimiento 2008/2169(INI).



puede incentivar la recogida de firmas en aquellos estados donde haya poca práctica en la utilización de instrumentos de iniciativa popular y no decepcionar la expectativa de la persona que apoya una propuesta concreta, aunque en su territorio no se haya alcanzado el 0,2% mínimo exigido.

3. Edad mínima para apoyar una iniciativa

En esta ocasión discrepamos del criterio del Parlamento Europeo. No nos parece necesario limitar la posibilidad de apoyar una iniciativa a las personas que tienen derecho a voto. En Cataluña hemos experimentado, con éxito, la habilitación a las personas mayores de dieciséis años para apoyar las iniciativas legislativas presentadas al Parlamento. Diferenciamos dos tipos de sujetos: las personas que promueven la iniciativa, que necesariamente deben tener derecho de sufragio, y las personas que apoyan con su firma, cosa que pueden hacer si están empadronadas en cualquier municipio catalán y tienen más de dieciséis años. Se abre también este derecho a firmar a las personas nacionales de Islandia, Liechtenstein, Noruega y Suiza y a las inmigradas de cualquier otro país, con residencia legal en Cataluña.

Hay que incorporar a la juventud a la vida política, en general, y a la europea, en particular, y una manera de hacerlo sin vulnerar el derecho interno de cada estado es habilitar esta fórmula que, en Cataluña, ha demostrado una convivencia fructífera con el criterio general del derecho de sufragio a partir de los dieciocho años.

Por descontado que pueden encontrarse alternativas administrativas para la gestión de la acreditación de las firmas para todas aquellas personas que, por su edad, no están inscritas en el censo electoral. En Cataluña se ha podido hacer y, como se ha explicado, se han promovido catorce iniciativas legislativas en poco más de tres años. En cualquier caso no pueden argumentarse dificultades administrativas para ejercer un derecho tan importante como la participación en los asuntos públicos europeos.

4. Forma y redacción de la iniciativa ciudadana

Basta con que los promotores de la iniciativa presenten claramente el tema y los objetivos de la propuesta, sin que haya que exigir un texto redactado o articulado.

La norma que debe regular la iniciativa ciudadana europea tendría que pedir únicamente estos requisitos:

- a) tema sobre el que se quiere abordar una propuesta,
- b) explicación de los motivos por los que se pide y
- c) finalidades que se conseguirían si se realizara.

Sin embargo, el Reglamento debería recomendar a los promotores de estas iniciativas la redacción, esmerada al máximo, del contenido de su propuesta con el fin de hacerla más



inteligible a las personas que deben apoyarla y facilitar su interpretación a la Comisión Europea en el momento de tomar su decisión sobre el tema.

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

a) *¿Hacen falta requisitos y un procedimiento común aplicable a toda la UE?*

Rotundamente sí. Hace falta un procedimiento común que equipare el nivel de exigencia y de control en todos los estados miembros con el fin de garantizar la igualdad efectiva de todos los ciudadanos europeos. Los requisitos mínimos que hay que regular de manera común son:

1. El contenido de los pliegos donde se deben recoger las firmas (nombre, apellidos, domicilio, DNI y firma).
2. Los fedatarios que garantizan la identidad de la persona firmante. Estos fedatarios pueden ser cualquier autoridad administrativa y/o personas propuestas por los mismos promotores que se comprometen a dar fe de la identidad de los firmantes, conociendo que la falsedad puede provocar la exigencia de responsabilidades penales, como pasa en el caso catalán y español. Esta función de fe pública acreditativa de la identidad del firmado puede cumplirla también la firma electrónica realizada mediante un sistema de certificación reconocido en el estado miembro.
3. Las autoridades que acreditan la inscripción en el registro que declara el cumplimiento de los requisitos subjetivos de la persona firmante.
4. Los recursos administrativos a utilizar en caso de dilaciones indebidas en la tramitación o vulneración de los derechos recogidos en el Reglamento de la iniciativa ciudadana europea.

b) *Hasta qué punto los estados miembros pueden aplicar disposiciones específicas a nivel nacional*

Los estados miembros deben limitar su actuación a dar el apoyo logístico y administrativo al ejercicio del derecho de iniciativa: tendrían que concretar los donde se pueden presentar las firmas recogidas, el sistema de apoyo y asesoramiento para su realización, y las autoridades administrativas de control y verificación de la inscripción de los firmantes en el registro correspondiente.

En el caso de estados federales o, como es el caso español, con un nivel amplio de descentralización política habrá que prever en la normativa europea la posibilidad de que los estados federados o las comunidades autónomas, en nuestro caso, puedan concretar de manera particular estas actuaciones en función de su propia organización territorial. En el caso catalán, parece evidente que los ayuntamientos y las veguerías tienen un papel importante en el despliegue de medios de apoyo para la recogida de estas firmas.



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

Los promotores de la iniciativa pueden poner a disposición general el pliego de recogida de firmas que se podrá firmar en cualquier país, por medio de cualquier sistema que garantice la fiabilidad de su identidad, aunque la verificación de su inscripción en el registro correspondiente corresponde a las autoridades del país de origen.

d) ¿Se pueden firmar iniciativas "en línea"?

La posibilidad de firmar mediante cualquier certificado de firma electrónica válido en el país de origen tendría que poder facilitar la recogida de firmas. Estas firmas, sin embargo, tendrán que ser revisadas para su validación por la autoridad correspondiente, que debe garantizar su inscripción en el registro.

6. Plazo para la recogida de firmas

Hay que determinar un plazo máximo con el fin de espolear a los promotores a cumplir la tarea a la que libremente se han comprometido. Teniendo en cuenta los requisitos exigidos con respecto al número de firmas y al número de estados de procedencia, consideramos suficiente el plazo de doce meses, que no hay ninguna obligación de agotar, es decir, si se presentan antes las firmas suficientes, no habrá que esperar a la finalización del plazo para continuar la tramitación. Queda así en manos de la capacidad y agilidad de los promotores el acortamiento de este tiempo.

7. Registro de las iniciativas propuestas

El registro de la iniciativa que se quiere promover tiene que servir para dar publicidad a su presentación y para dar a conocer a cualquier interesado la posibilidad de sumarse a la propuesta. Al mismo tiempo, es el momento a partir del cual debe contarse el plazo máximo de un año para la recogida de firmas.

La inscripción en el registro es un acto debido, pero la Comisión Europea tiene que valorar, previamente, la procedencia de la materia sobre la que se quiere proponer la iniciativa, para evitar frustraciones si después de hacer el esfuerzo de recoger un millón de firmas éstas no tienen ninguna validez. No se afectaría sólo el buen sentido de los promotores de la iniciativa, sino que se podrían decepcionar las expectativas ciudadanas, que no tienen porque conocer en profundidad el ámbito competencial de la Unión.

Es más prudente, pues, hacer esta primera tarea de revisión de la posibilidad de admisión, reservada únicamente a comprobar que la materia que se presenta forma parte del ámbito competencial de la UE y del contenido de los tratados. Desde el inicio de la presentación de la iniciativa se establece este diálogo entre los ciudadanos y la Comisión Europea, cuya primera manifestación es esta primera valoración de su iniciativa.



Contra la denegación de la admisibilidad debería ser posible un recurso ante el Tribunal de Justicia, que tendría la última palabra sobre su procedencia.

Este registro debería tener publicidad suficiente en el web específico de la Comisión Europea, sin descartar su publicación en el DOUE. Eso la hace más visible y tangible y le da la importancia que merece la energía ciudadana.

8. Requisitos aplicables a los organizadores: transparencia y financiación

Es necesario que los promotores de la iniciativa justifiquen el presupuesto de los gastos y la procedencia de los ingresos para hacerles frente mediante la presentación del estado de cuentas a la Comisión Europea, como máximo 15 días después de entregar los pliegos de firmas. Este informe debería publicarse en la página web habilitada por la Comisión para su conocimiento general.

La falta de presentación de las cuentas debería impedir la valoración por parte de la Comisión Europea de la propuesta presentada. Esta consecuencia jurídica tan grave, que puede suponer una enorme decepción en los firmantes, creemos que es adecuada a la exigencia de claridad y transparencia que debe presidir cualquier acción política.

El hecho de que la UE no prevea ningún tipo de apoyo económico para el desarrollo de la iniciativa no debería descartar la posibilidad de que cada estado miembro pueda poner a disposición de los promotores una partida presupuestaria de apoyo a los gastos ocasionados en la recogida de firmas en su territorio. Eso podría parecer que provoca una cierta discriminación respecto a los países donde no se dé este tipo de apoyo, pero forma parte de la política interna de poner medios para fomentar la participación ciudadana en los asuntos públicos, que habría que respetar. En el caso catalán y español se prevé una dotación económica a los promotores de iniciativas legislativas populares que hayan alcanzado el número mínimo de firmas, siempre que se justifiquen los gastos y éstos no superen determinados límites.

9. Examen de las iniciativas ciudadanas por la Comisión

Es necesario fijar un plazo para la resolución de la Comisión para evitar la frustración que puede suponer una dilación excesiva o la falta de respuesta.

Como se ha dicho, en esta fase no hay que examinar la capacidad de la iniciativa para ser valorada porque ya se habrá hecho en el momento de la presentación. Ahora, en función de las prioridades políticas de la UE, hay que determinar si la propuesta presentada merece convertirse en un acto jurídico de la UE. Esta valoración debe hacerse en un plazo razonable que permita a la Comisión un análisis esmerado de su contenido y, al mismo tiempo, garantice a los promotores una respuesta suficientemente ágil.



El plazo de tres meses recomendado por la Resolución del Parlamento Europeo nos parece razonable y suficiente. Habría que establecer consecuencias jurídicas en el supuesto de no tomar ninguna decisión en el plazo fijado, como por ejemplo la exigencia de responsabilidad delante del Tribunal de Justicia.

10. Iniciativas sobre la misma cuestión

No creemos que sea un problema el hecho de que se presenten diferentes iniciativas sobre una misma cuestión. Es muy poco probable que coincidan exactamente las peticiones y, en caso de que así fuera, la Comisión podría acordar su acumulación para resolverlas conjuntamente si los plazos de tramitación son similares. En caso de que los plazos sean diferentes, la decisión adoptada en una puede facilitar la que hay que adoptar en la siguiente.

El mismo sistema de recogida de firmas, la publicidad de la iniciativa y la tramitación son elementos suficientes para evitar esta duplicidad. Si aun así se produce no puede considerarse un elemento negativo, sino un síntoma de vitalidad ciudadana que habría que respetar.

Segunda parte. Sugerencias sobre el contenido del Reglamento de la iniciativa ciudadana europea

1. Objeto

La iniciativa ciudadana europea debería abarcar la posibilidad de solicitar cualquier tipo de propuesta que requiera cualquier tipo de acto jurídico dentro del ámbito de las competencias de la Unión y el marco definido por los tratados.

2. Sujetos

- a) Promotores: personas físicas (un mínimo de tres) con derecho de sufragio y personas jurídicas no lucrativas. Los promotores se llaman Comisión Promotora, que ejercerá de manera colegiada la representación de los firmantes durante todo el procedimiento.
- b) Firmantes: personas mayores de dieciséis años nacionales de cualquier estado miembro, o de Islandia, Liechtenstein, Noruega o Suiza, o de cualquier otra nacionalidad, que tengan residencia legal en el estado miembro.

3. Forma

Texto escrito que indique la materia sobre la que se hace la propuesta, las causas que la justifican y la propuesta concreta o sugerencia de actuación, sin perjuicio que pueda presentarse un texto articulado completo.

Se presentará en cualquiera de los idiomas oficiales de la Unión Europea y en aquellos que cuenten con un estatuto reconocido por la Constitución de un Estado miembro en todo o en parte de su territorio y cuyo uso como lengua nacional esté autorizado por la ley. En este segundo caso, por medio de la autoridad administrativa correspondiente se acreditaría la



traducción certificada de la iniciativa ciudadana europea a una lengua oficial de las instituciones de la Unión Europea.

4. Asesoramiento

Las autoridades de cada estado miembro dispondrán los medios técnicos y humanos para asesorar a los promotores de iniciativas sobre la forma de realizarlas.

5. Presentación, admisión y registro

a) Presentación

La Comisión Promotora presenta el texto de la propuesta a la Comisión Europea junto con los pliegos de firmas con el fin de obtener la declaración de admisibilidad. El pliego de firmas deberá contener el texto completo de la propuesta y espacios para la firma donde se indique nombre y apellidos, domicilio y DNI, y firma de la persona que apoya la iniciativa. La Comisión comprueba que la propuesta presentada se adecua a las competencias de la Unión y a los tratados y declara su procedencia en un plazo máximo de dos meses, aprobando también, si procede, el pliego de recogida de firmas. La resolución adoptada por la Comisión podrá ser recurrida ante el Tribunal de Justicia de la Unión.

b) Registro

Una vez admitida a trámite la iniciativa, se publica en el registro creado al efecto en el sitio web de la Comisión y en el DOUE y se inicia el plazo de doce meses para recoger las firmas. Los pliegos de firmas deberán ser validados por las autoridades de cada estado miembro, a partir del texto aprobado por la Comisión, en un plazo máximo de treinta días desde su presentación.

c) Recursos

Contra la inactividad de la autoridad correspondiente o contra los acuerdos que se considere que vulneran el derecho de iniciativa se podrán interponer los recursos administrativos ordinarios previstos en cada estado y, en segunda instancia, ante el Tribunal de Justicia de la Unión.

6. Recogida de firmas

Verificación de la identidad del firmante mediante la firma ante cualquier autoridad pública o fedatario propuesto por la Comisión Promotora que declare su compromiso de realizar estos actos de verificación con la responsabilidad civil y penal derivada en caso de falsedad. Estos fedatarios tendrán que presentar esta declaración ante la autoridad del estado miembro de su territorio.

Posibilidad de utilizar la firma electrónica siempre que el certificado que garantice la autenticidad del firmante esté reconocido por el estado miembro.

Acreditación de la inscripción de los firmantes en el registro administrativo donde constan las personas que pueden ejercer el derecho de iniciativa, mediante certificado de la autoridad responsable del registro, que deberá hacerse en un plazo máximo de 60 días a contar desde



la presentación de los pliegos. El tiempo en que los pliegos de firmas permanecen en poder de la autoridad administrativa competente no cuentan respecto al plazo máximo para entregar las firmas a la Comisión Europea.

7. Presentación de las firmas

Entrega de los pliegos de las firmas junto con los certificados de las autoridades correspondientes que acrediten el número de las consideradas válidas. Si se llega a la cifra de un millón procedente al menos de una cuarta parte de los estados miembros, con un mínimo del 0,2% de la población de cada estado, la Comisión Europea admite la propuesta para su valoración.

A efectos de cómputo global y para conocer el apoyo que haya podido tener la propuesta, se podrán sumar a este millón de firmas las obtenidas en otros estados que no hayan alcanzado el mínimo del 0,2%, siempre con carácter complementario.

8. Análisis de la propuesta y posicionamiento de la Comisión

La Comisión Promotora explicará a la Comisión Europea en un acto público el contenido de la propuesta. Después la Comisión Europea, en el plazo de tres meses, lo analizará y acordará o denegará la tramitación del acto jurídico solicitado, motivando su resolución.

Si acuerda la tramitación dará a la Comisión Promotora la información suficiente a fin de que pueda conocer los trámites que seguirá y los momentos en los que podrá comparecer, si el procedimiento concreto lo permite.

9. Gastos realizados con motivo de la presentación de la iniciativa

La Comisión Promotora deberá presentar a la Comisión Europea, en el plazo de quince días después de haber entregado las firmas, un informe de gastos e ingresos en que se indique la procedencia de éstos. Este informe será publicado en la página web donde consta la presentación de la iniciativa. La falta de presentación de este informe imposibilitará la valoración por parte de la Comisión Europea de la propuesta presentada.



Comentaris sobre el Llibre verd de la iniciativa ciutadana europea

Introducció

El Tractat de Lisboa incorpora a l'article 11 del Tractat de la Unió Europea¹ un apartat 4 que literalment diu:

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 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.

La Comissió Europea ha obert un procés de consultes, dins el marc del Llibre verd sobre una iniciativa ciutadana europea per demanar l'opinió de les diferents "parts interessades" per tal de considerar-les en el moment d'elaborar el reglament corresponent.

A l'àmbit de l'Estat espanyol, la Llei orgànica 3/1984, de 26 de març, regula la utilització d'aquest dret en l'àmbit del Congrés dels Diputats. Igualment, totes les comunitats autònomes d'Espanya han aprovat lleis en aquesta matèria respecte de les seves assemblees parlamentàries.

A Catalunya tenim una important experiència, especialment des de l'entrada en vigor de la Llei 1/2006 de 16 de febrer que modificà l'anterior de l'any 1995. Aquesta llei, ha volgut complir el principi indicat en l'article 9 de la Constitució espanyola i l'article 43 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya, consistent a "facilitar la més àmplia participació ciutadana en la vida política, econòmica, cultural i social". L'eficàcia de la Llei ha quedat demostrada per la presentació, en els poc més de tres anys de vigència, de catorze proposicions de llei promogudes per la ciutadania catalana.

Cal dir, igualment, que des de l'any 2004 el Govern de la Generalitat ha atribuït competències específiques de foment de la participació ciutadana a una Conselleria, que creà la Direcció General de Participació Ciutadana, promotora de l'actual llei de la iniciativa legislativa popular, entre altres projectes concrets d'implicació ciutadana en els afers col·lectius i d'enfortiment i millora de la qualitat democràtica a les institucions i a la societat civil.

En aquest context es presenten aquestes consideracions com una aportació al debat sobre la regulació de la iniciativa ciutadana europea, des del convenciment de l'absoluta necessitat

¹ Segons la versió publicada al *Diari Oficial de la Unió Europea* núm. C 115 de 9 de maig de 2008



d'articular eines que afavoreixin la connexió de la ciutadania amb els afers públics, exercint el seu dret a ser ciutadans i ciutadanes actius en la política europea, de la mateixa manera que es vol que ho siguin en la política catalana i espanyola.

En una primera part es dóna resposta a les qüestions sotmeses a consulta i en una segona part es presenten suggeriments sobre el contingut del Reglament de la iniciativa ciutadana europea, sobre la base de la nostra experiència

Primera part. Qüestions sotmeses a consulta

0. Amb caràcter previ

Caldria fer una delimitació clara de l'objecte de la iniciativa ciutadana. L'esmentat article 11 del Tractat de la Unió es refereix a ..."qüestions... que requereixin un **acte jurídic** de la Unió..."

La Resolució del Parlament Europeu de 7 de maig de 2009 en el "Considerant B)" fa referència al dret dels ciutadans a "sol·licitar a la Comissió que presenti una **proposta legislativa**"

L'article 288 del Tractat de Funcionament de la Unió Europea diu textualment:

Para ejercer las competencias de la Unión, las instituciones adoptarán reglamentos, directivas, decisiones, recomendaciones y dictámenes.

El reglamento tendrá un alcance general. Será obligatorio en todos sus elementos y directamente aplicable en cada Estado miembro.

La directiva obligará al Estado miembro destinatario en cuanto al resultado que deba conseguirse, dejando, sin embargo, a las autoridades nacionales la elección de la forma y de los medios.

La decisión será obligatoria en todos sus elementos. Cuando designe destinatarios, sólo será obligatoria para éstos.

Las recomendaciones y los dictámenes no serán vinculantes.

L'article 289 indica en què consisteix el procediment legislatiu ordinari:

1. El procedimiento legislativo ordinario consiste en la adopción conjunta por el Parlamento Europeo y el Consejo, a propuesta de la Comisión, de un reglamento, una directiva o una decisión. Este procedimiento se define en el artículo 294.

És a dir, les propostes legislatives fan referència únicament a "reglaments, directives i decisions", mentre que els actes jurídics inclouen també recomanacions i dictàmens.

Si el Tractat de Lisboa hagués volgut limitar la iniciativa ciutadana únicament al procediment legislatiu ordinari, ho hauria indicat clarament. Per això cal entendre que la ciutadania



europea pot sol·licitat a la Comissió l'adopció de qualsevol acte jurídic, i no tan sols els que tenen la consideració d'actes legislatius.

Al nostre parer caldria entendre la iniciativa ciutadana europea com la possibilitat de sol·licitar qualsevol tipus de proposta que requereixi qualsevol tipus d'acte jurídic dins l'àmbit de les competències de la Unió i el marc definit pels tractats. Aquesta sembla que és la interpretació de la Comissió Europea quan, a la qüestió número 4 de les sotmeses a consulta, reconeix que "el text del Tractat no suggereix que la forma requerida sigui un projecte legislatiu"

1. Nombre d'estats membres dels que han de procedir els ciutadans

Coincidim amb la Recomanació del Parlament Europeu² pel que fa a l'exigència d'una quarta part d'Estats membres.

En l'equilibri entre aconseguir una certa representació i facilitar l'ús de la iniciativa és important que el nombre d'Estats membres estigui en el nivell baix de l'exigència per tal de facilitar el seu ús. El grau de mobilització ciutadana a cada Estat pot ser diferent i el fet de facilitar la implementació de la iniciativa pot encoratjar altres a la seva realització.

Tot i reconeixent que és difícil trobar una fórmula exacta que garanteixi aquesta representació, aconseguir signatures suficients de set Estats acredita un grau d'interès i de mobilització suficient.

2. Nombre de signatures per Estat membre

També en aquesta consulta coincidim amb la Recomanació del Parlament Europeu. Al nostre parer no cal exigir una excessiva representació de cada Estat per tenir en compte les seves signatures, per tal de facilitar la màxima extensió d'aquest instrument de participació. A Espanya, el nombre de signatures necessàries és una mica superior a 1% (1,07% segons el Padró de l'any 2009), a Catalunya la proporció és del 0,67%.

És molt important que les signatures mínimes de cada Estat no suposin una càrrega excessiva, raó per la qual cal insistir en mantenir aquest 0,2%.

D'altra banda també caldria preveure la possibilitat de computar les signatures obtingudes en els Estats que no hagin assolit aquest mínim, sempre que se n'hagin recollit un milió de, al menys, set Estats membres i que en aquests, el percentatge mínim sigui el 0,2%. Això pot incentivar la recollida de signatures en aquells Estats on hi hagi poca pràctica en la utilització d'instruments d'iniciativa popular i no decebre l'expectativa de la persona que dóna suport a una proposta concreta, malgrat que al seu territori no s'hagi assolit el 0,2% mínim exigít.

² Annex a la Resolució del Parlament Europeu de 7 de maig de 2009 en el procediment 2008/2169(INI)



3. Edat mínima per donar suport a una iniciativa

En aquesta ocasió discrepem del criteri del Parlament Europeu. No ens sembla necessari limitar la possibilitat de donar suport a una iniciativa a les persones que tenen dret de vot. A Catalunya hem experimentat, amb èxit, l'habilitació a les persones més grans de setze anys per recolzar les iniciatives legislatives presentades al Parlament. Diferenciem dos tipus de subjectes: les persones que promouen la iniciativa que, necessàriament han de tenir dret de sufragi i les persones que donen suport amb la seva signatura, la qual cosa poden fer si estan empadronades en qualsevol municipi català i tenen més de setze anys. S'obre també aquest dret a signar a les persones nacionals d'Islàndia, Liechtenstein, Noruega i Suïssa i les immigrades de qualsevol altre país, amb residència legal a Catalunya.

Cal incorporar a la joventut a la vida política, en general, i a l'europea en particular, i una manera de fer-ho sense vulnerar el dret intern de cada Estat és habilitar aquesta fórmula que, a Catalunya, ha demostrat una convivència fructífera amb el criteri general del dret de sufragi a partir dels divuit anys.

De ben segur que es poden trobar alternatives administratives per a la gestió de l'acreditació de les signatures per a totes aquelles persones que, per la seva edat, no estan inscrites en el Cens Electoral. A Catalunya s'ha pogut fer i, com s'ha explicat, en tres anys s'han promogut catorze iniciatives legislatives en poc més de tres anys. En qualsevol cas no es poden argumentar dificultats administratives per exercir un dret tan important com la participació en els afers públics europeus.

4. Forma i redacció de la iniciativa ciutadana

N'hi ha prou que els promotors de la iniciativa presentin clarament el tema i els objectius de la proposta, sense que calgui exigir un text redactat o articulat.

La norma que ha de regular la iniciativa ciutadana europea hauria de demanar únicament aquests requisits:

- a) tema sobre el qual es vol abordar una proposta,
- b) explicació dels motius pels quals es demana i
- c) finalitats que s'aconseguirien si es realitzés.

Tanmateix el Reglament, hauria de recomanar als promotors d'aquestes iniciatives la redacció el màxim acurada possible del contingut de la seva proposta per tal de fer-la més intel·ligible per part de les persones que l'han de recolzar i facilitar la interpretació de la Comissió Europea en el moment de prendre la seva decisió sobre el tema.



5. Requisits aplicables a la recollida, verificació i autenticació de les signatures

a) Calen requisits i procediment comú aplicable a tota la UE?

Rotundament sí. Cal un procediment comú que equipari el nivell d'exigència i de control a tots els Estats membres per tal de garantir la igualtat efectiva de tots els ciutadans europeus. Els requisits mínims que cal regular de manera comuna són:

1. El contingut dels plecs on s'han de recollir les signatures (nom, cognoms, domicili, DNI i signatura).
2. Els fedataris que garanteixen la identitat de la persona signant. Aquests fedataris poden ser qualsevol autoritat administrativa i/o persones proposades pels mateixos promotors que es comprometen a donar fe de la identitat dels signants, coneixent que la falsedat pot provocar l'exigència de responsabilitats penals, com passa en el cas català i espanyol. Aquesta funció de fe pública acreditativa de la identitat del signat la pot complir també la signatura electrònica realitzada mitjançant un sistema de certificació reconegut a l'Estat membre.
3. Les autoritats que acrediten la inscripció al Registre que declara el compliment dels requisits subjectius de la persona signant.
4. Els recursos administratius a emprar en cas de dilacions indegudes en la tramitació o vulneració dels drets recollits al Reglament de la iniciativa ciutadana europea.

b) Fins a quin punt els Estats membres poden aplicar disposicions específiques a nivell nacional

Els Estats membres han de limitar la seva actuació a donar el suport logístic i administratiu a l'exercici del dret d'iniciativa: haurien de concretar els llocs on es poden presentar les signatures recollides, el sistema de suport i assessorament per a la seva realització, les autoritats administratives de control i verificació de la inscripció dels signants en el Registre corresponent.

En el cas d'Estats Federals o, com és el cas espanyol, amb un nivell ampli de descentralització política caldrà preveure en la normativa europea la possibilitat que els Estats Federats o les comunitats autònomes, en el nostre cas, puguin concretar de manera particular aquestes actuacions en funció de la seva pròpia organització territorial. En el cas català, sembla evident que els ajuntaments i les vegueries tenen un paper important en el desplegament de mitjans de suport per a la recollida d'aquestes signatures.

c) Calen procediments específics per garantir que els ciutadans de la UE puguin donar suport a una iniciativa ciutadana amb independència del seu país de residència?

Els promotors de la iniciativa poden posar a disposició general el plec de recollida de signatures que es podrà signar en qualsevol país, per qualsevol sistema que garanteixi la fiabilitat de la seva identitat, tot i que la verificació de la seva inscripció al registre corresponent pertoca a les autoritats del país d'origen.



d) Es poden signar iniciatives “en línia”?

La possibilitat de signar mitjançant qualsevol certificat de signatura electrònica vàlid en el país d'origen, hauria de poder facilitar la recollida de signatures. Aquestes signatures, tanmateix, hauran de ser revisades per a la seva validació per l'autoritat corresponent que ha de garantir la seva inscripció al registre.

6. Termini per a la recollida de signatures

Cal determinar un termini màxim per tal d'esperonar els promotors a complir la tasca a què lliurement s'han compromès. Tenint en compte els requisits exigits pel que fa al nombre de signatures i el nombre dels Estats de procedència, considerem suficient el termini de dotze mesos, que no hi ha cap obligació d'exhaurir, és a dir, si es presenten abans les signatures suficients, no caldrà esperar a la finalització del termini per continuar la tramitació. Queda així en mans de la capacitat i agilitat dels promotors l'escurçament d'aquest temps.

7. Registre de les iniciatives proposades

El registre de la iniciativa que es vol promoure, ha de servir per donar publicitat de la seva presentació i donar a conèixer a qualsevol interessat la possibilitat de sumar-se a la proposta. Al mateix temps és el moment a partir del qual s'han de comptar el termini màxim d'un any per a la recollida de signatures.

La inscripció al registre és un acte degut, però la Comissió Europea ha de valorar, prèviament la procedència de la matèria sobre la qual es vol proposar la iniciativa per evitar frustracions si després de fer l'esforç de recollir un milió de signatures, aquestes no tenen cap validesa. No s'afectaria només el bon sentit dels promotors de la iniciativa, sinó que es podrien decebre les expectatives ciutadanes, que no tenen perquè conèixer en profunditat l'àmbit competencial de la Unió.

És més prudent, doncs, fer aquesta primera tasca de revisió de la possibilitat d'admissió, reservada únicament a comprovar que la matèria que es presenta forma part de l'àmbit competencial de la UE i del contingut dels Tractats. Des de l'inici de la presentació de la iniciativa s'estableix aquest diàleg entre els ciutadans i la Comissió Europea, la primera manifestació del qual és aquesta primera valoració de la seva iniciativa.

Contra la denegació de l'admissibilitat hauria de ser possible un recurs al Tribunal de Justícia que tindria l'última paraula sobre la seva procedència.

Aquest Registre hauria de tenir publicitat suficient al web específic de la Comissió Europea, sense descartar la seva publicació al DOUE. Això la fa més visible i tangible i li dóna la importància que mereix l'energia ciutadana.



8. Requisits aplicables als organitzadors: transparència i finançament

Cal que els promotors de la iniciativa justifiquin el pressupost de les despeses i la procedència dels ingressos per fer-les front mitjançant la presentació de l'estat de comptes a la Comissió Europea, com a màxim 15 dies després de lliurar els plec de signatures. Aquest informe s'hauria de publicar a la pàgina web habilitada per la Comissió pel coneixement general.

La manca de presentació dels comptes hauria d'impedir la valoració per part de la Comissió Europea de la proposta presentada. Aquesta conseqüència jurídica tan greu que pot suposar una enorme decepció en els signants, creiem que és adequada a l'exigència de claredat i transparència que ha de presidir qualsevol acció política.

El fet que la UE no prevegi cap tipus de suport econòmic per al desenvolupament de la iniciativa no hauria de descartar la possibilitat de que cada Estat membre pugui posar a disposició dels promotors una partida pressupostària de suport a les despeses ocasionades en la recollida de signatures en el seu territori. Això, podria semblar que provoca una certa discriminació respecte dels països on no es doni aquest tipus de suport, però forma part de la política interna de posar mitjans per fomentar la participació ciutadana en els afers públics que caldria respectar. En el cas català i espanyol es preveu una dotació econòmica als promotors d'iniciatives legislatives populars que hagin assolit el nombre mínim de signatures, sempre que es justifiquin les despeses i no superin determinats límits.

9. Examen de les iniciatives ciutadanes per la Comissió

És necessari fixar un termini per a la resolució de la Comissió per evitar la frustració que pot suposar una dilació excessiva o la manca de resposta.

Com s'ha dit, en aquesta fase no cal examinar la capacitat de la iniciativa per ser valorada perquè ja s'haurà fet en el moment de la presentació. Ara cal, en funció de les prioritats polítiques de la UE, determinar si la proposta presentada mereix esdevenir un acte jurídic de la UE. Aquesta valoració s'ha de fer en un termini raonable que permeti a la Comissió una anàlisi acurada del seu contingut i al mateix temps garanteixi als promotors una resposta suficientment àgil.

El termini de tres mesos recomanat per la Resolució del Parlament Europeu ens sembla raonable i suficient. Caldria establir conseqüències jurídiques en el supòsit de no prendre cap decisió en el termini fixat, com per exemple l'exigència de responsabilitat davant el Tribunal de Justícia.

10. Iniciatives sobre la mateixa qüestió

No creiem que sigui un problema el fet que es presentin diferents iniciatives sobre una mateixa qüestió. És molt poc probable que coincideixin exactament les peticions i en el cas que així fos, la Comissió podria acordar la seva acumulació per resoldre-les conjuntament si



els terminis de tramitació són similars. En el cas que els terminis siguin diferents la decisió adoptada en una pot facilitar la que cal adoptar a la següent.

El mateix sistema de recollida de signatures, publicitat de la iniciativa i la tramitació són elements suficients per evitar aquesta duplicitat. Si tot i així es produeix no es pot considerar un element negatiu sinó un símptoma de vitalitat ciutadana que caldria respectar.

Segona part. Sugeriments sobre el contingut del Reglament de la iniciativa ciutadana europea

1. Objecte

La iniciativa ciutadana europea hauria d'abastar la possibilitat de sol·licitar qualsevol tipus de proposta que requereixi qualsevol tipus d'acte jurídic dins de l'àmbit de competències de la Unió i en el marc dels tractats.

2. Subjectes

- a) Promotors: persones físiques (un mínim de tres) amb dret de sufragi i persones jurídiques no lucratives. Els promotors s'anomenen Comissió Promotora qui exercirà de manera col·legiada la representació dels signants durant tot el procediment.
- b) Signants: persones majors de setze anys nacionals de qualsevol Estat membre, o d'Islàndia, Liechtenstein, Noruega i Suïssa, o de qualsevol altre nacionalitat que tinguin residència legal a l'Estat membre.

3. Forma

Text escrit que indiqui matèria sobre la que es fa la proposta, causes que la justifiquen, proposta concreta o suggeriment d'actuació, sens perjudici que es pugui presentar un text articulat complet.

Es farà en qualsevol de les llengües oficials de la Unió Europea i en aquelles altres que comptin amb un estatut reconegut per la Constitució d'un estat membre en la totalitat o en part del seu territori i l'ús de la qual com a llengua nacional estigui autoritzat per llei. En aquest segon cas s'acreditaria mitjançant l'autoritat administrativa corresponent la traducció certificada de la iniciativa ciutadana europea a una llengua oficial de les institucions de la Unió Europea.

4. Assessorament

Les autoritats de cada Estat membre disposaran els mitjans tècnics i humans per assessorar els promotors d'iniciatives sobre la forma de realitzar-les.

5. Presentació, admissió i registre

a) Presentació

La Comissió Promotora presenta el text de la proposta a la Comissió Europea juntament amb els plecs de signatures per tal d'obtenir la declaració d'admissibilitat. El plec de



signatures haurà de contenir el text complet de la proposta i espais per a la signatura on s'indiqui nom i cognoms, domicili i DNI i signatura de la persona que dóna suport a la iniciativa. La Comissió comprova que la proposta presentada s'adequa a les competències de la Unió i als Tractats i declara la seva procedència en un termini màxim de dos mesos, aprovant també, si s'escau, el plec de recollida de signatures. La resolució adoptada per la Comissió podrà ser recorreguda davant el Tribunal de Justícia de la Unió.

b) **Registre**

Un cop admesa a tràmit la iniciativa, es publica en el registre creat a l'efecte al lloc web de la Comissió i al DOUE i s'inicia el termini de dotze mesos per recollir les signatures. Els plecs de signatures hauran de ser validats per les autoritats de cada Estat membre, a partir del text aprovat per la Comissió, en un termini màxim de trenta dies des de la seva presentació

c) **Recursos**

Contra la inactivitat de l'autoritat corresponent o contra els acords que es consideri que vulneren el dret d'iniciativa es podran interposar els recursos administratius ordinaris previstos a cada Estat i en segona instància al Tribunal de Justícia de la Unió.

6. Recollida de signatures

Verificació de la identitat del signant, mitjançant la signatura davant qualsevol autoritat pública o fedatari proposat per la Comissió Promotora que declari el seu compromís de realitzar aquests actes de verificació amb la responsabilitat civil i penal derivada en cas de falsedat. Aquests fedataris hauran de presentar aquesta declaració davant l'autoritat de l'Estat membre del seu territori.

Possibilitat d'utilitzar la signatura electrònica sempre que el certificat que garanteixi l'autenticitat del signant estigui reconegut per l'Estat membre.

Acreditació de la inscripció dels signants al Registre administratiu on consten les persones que poden exercir el dret d'iniciativa, mitjançant certificat de l'autoritat responsable del Registre que s'haurà de fer en un termini màxim de 60 dies a comptar des de la presentació dels plecs. El temps en que els plecs de signatures romanen en poder de l'autoritat administrativa competent no compten respecte del termini màxim per lliurar les signatures a la Comissió Europea.

7. Presentació de les signatures

Lliurament dels plecs de les signatures juntament amb els certificats de les autoritats corresponent acreditant el nombre de les considerades vàlides. Si s'arriba a la xifra d'un milió procedent al menys d'una quarta part dels Estats membres amb un mínim del 0,2% de la població de cada Estat, la Comissió Europea admet la proposta per a la seva valoració.



A efectes de còmput global i per conèixer el suport que hagi pogut tenir la proposta es podran sumar a aquest milió de signatures les obtingudes en altres Estats que no hagin assolit el mínim del 0,2%, sempre amb caràcter complementari.

8. Anàlisi de la proposta i posicionament de la Comissió

La Comissió Promotora explicarà a la Comissió Europea en un acte públic el contingut de la proposta. Després la Comissió Europea en el termini de tres mesos, l'analitzarà i acordarà o denegarà la tramitació de l'acte jurídic sol·licitat, motivant la seva resolució.

Si acorda la tramitació donarà a la Comissió Promotora la informació suficient per tal que pugui conèixer els tràmits que seguirà i els moments en els que podrà comparèixer, si el procediment concret ho permet.

9. Despeses realitzades amb motiu de la presentació de la iniciativa

La Comissió Promotora haurà de presentar a la Comissió Europea, en el termini de quinze dies després d'haver lliurat les signatures, un informe de despeses i ingressos indicant la procedència d'aquests. Aquest informe serà publicat a la pàgina web on consta la presentació de la iniciativa. La manca de presentació d'aquest informe impossibilitarà la valoració per part de la Comissió Europea de la proposta presentada.