

ES

ES

ES



COMISIÓN EUROPEA

Bruselas, 27.10.2010
COM(2010) 602 final

**INFORME DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSEJO Y AL
COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO**

ELABORADO EN APLICACIÓN DEL ARTÍCULO 25 DEL TFUE

**sobre el progreso hacia el ejercicio efectivo de la ciudadanía de la Unión durante el
periodo 2007-2010**

{COM(2010) 603 final}

INFORME DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSEJO Y AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO

ELABORADO EN APLICACIÓN DEL ARTÍCULO 25 DEL TFUE

sobre el progreso hacia el ejercicio efectivo de la ciudadanía de la Unión durante el periodo 2007-2010

1. INTRODUCCIÓN

El artículo 25 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) dispone que la Comisión informará al Parlamento Europeo, al Consejo y al Comité Económico y Social sobre la aplicación de las disposiciones de la segunda parte del Tratado. El presente informe, que acompaña al «Informe sobre la ciudadanía de la UE 2010 - Suprimir los obstáculos a los derechos de los ciudadanos de la UE», hace un balance de los distintos progresos registrados en el ámbito de la ciudadanía de la Unión durante el periodo comprendido entre el 1 de julio de 2007 y el 30 de junio de 2010¹. La evolución de la situación por lo que se refiere al sufragio activo y pasivo de los ciudadanos de la Unión en las elecciones al Parlamento Europeo se presenta más en detalle en el informe de evaluación de las elecciones legislativas europeas de 2009² que se adoptó al mismo tiempo que el informe sobre la ciudadanía de la Unión.

2. HITOS EN EL ÁMBITO DE LOS DERECHOS DERIVADOS DE LA CIUDADANÍA DE LA UNIÓN

2.1. El nuevo marco jurídico e institucional

La entrada en vigor del Tratado de Lisboa ha reforzado la noción de ciudadanía de la Unión y los derechos correspondientes de varias formas.

El Título II del Tratado de la Unión Europea (TUE) asigna un lugar más importante a la ciudadanía de la Unión al integrarla en las disposiciones relativas a los principios democráticos (artículo 9 del TUE). Asimismo, consolida el vínculo entre ciudadanía y democracia (artículos 10 y 11 del TUE).

Al añadir un nuevo derecho adicional al conjunto de derechos derivados de la ciudadanía de la Unión, el de la iniciativa ciudadana, el nuevo Tratado permite a los ciudadanos europeos participar más activamente en la vida democrática de la Unión. En virtud de lo dispuesto en el artículo 11, apartado 4, del TUE, 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

¹ El quinto informe sobre la ciudadanía de la Unión, publicado el 15 de febrero de 2008, cubría el periodo del 1 de mayo de 2004 al 30 de junio de 2007 - COM(2008) 85.

² COM(2010) 605.

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».

Una de las prioridades de la Comisión ha sido definir las modalidades prácticas de aplicación de este nuevo instrumento para lo cual, el 31 de marzo de 2010, presentó una propuesta de Reglamento³ a fin de establecer unos procedimientos simples, fáciles de seguir y accesibles y que al mismo tiempo previnieran el abuso en el recurso a la iniciativa ciudadana.

El Tratado de Lisboa refuerza aún más los vínculos entre ciudadanía y no discriminación. La segunda parte del TFUE, titulada ahora «No discriminación y ciudadanía de la Unión», integra en su artículo 18 (antiguo artículo 12 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea – TCE) las disposiciones que prohíben toda discriminación ejercida en razón de la nacionalidad e incorpora en su artículo 19 (antiguo artículo 13 del TCE) las que prohíben toda discriminación basada en otros motivos (sexo, raza u origen étnico, religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual)⁴.

Por lo que se refiere a la propia definición de la ciudadanía de la Unión, el Tratado de Lisboa precisa que el estatuto de ciudadano de la Unión *se añade* al de la ciudadanía nacional, mientras que el artículo 17 del TCE indicaba que la completaba.

El artículo 20, apartado 2, del TFUE se ha mejorado en relación con el artículo 17 del TCE, al enumerar de forma expresa los derechos (y las obligaciones) de los ciudadanos de la Unión y al incluir la expresión «entre otros», que indica que la lista no es exhaustiva. Además, la desaparición de la estructura en pilares de la Unión Europea⁵ amplía el alcance de la ciudadanía europea, como demuestra el hecho de que esta disposición estipula que los ciudadanos de la Unión son titulares de los derechos y están sujetos a los deberes establecidos en los Tratados.

El Tratado de Lisboa refuerza el derecho de los ciudadanos de la Unión cuyo país no esté representado a beneficiarse de la protección de las autoridades consulares y diplomáticas de otros Estados miembros. En efecto, este derecho queda claramente consagrado en el artículo 20, apartado 2, letra c), del TFUE y se desarrolla en el artículo 23 del TFUE. El artículo 23, apartado 2, del TFUE permite a la Comisión ejercer su derecho de iniciativa legislativa proponiendo directivas que establezcan las medidas de coordinación y de cooperación necesarias para facilitar tal protección, lo que constituye el abandono del proceso decisorio intergubernamental. Por lo que se refiere a la protección consular *in situ*, el artículo 35 del TUE prevé que las misiones diplomáticas y consulares, así como las delegaciones de la Unión, contribuirán a la aplicación.

Los derechos derivados de la ciudadanía de la Unión que figuran en la segunda parte del Tratado están consagrados también en la Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea (Título V, «Ciudadanía»). La Carta de los derechos fundamentales, jurídicamente

³ COM(2010) 119.

⁴ Considerando el periodo cubierto por el presente documento, la aplicación de dichas disposiciones se evaluará en el próximo informe que se elabore en aplicación del artículo 25 del TFUE.

⁵ Los tres pilares que formaban la arquitectura de base de la Unión Europea, de acuerdo con el Tratado de la Unión Europea, eran los siguientes: el pilar comunitario, que correspondía a las tres Comunidades, a saber, la Comunidad Europea, la Comunidad Europea de la Energía Atómica (Euratom) y la antigua Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA) (primer pilar); el pilar dedicado a la política exterior y de seguridad común, cubierta por el Título V del TUE (segundo pilar) y el pilar de la cooperación policial y judicial en materia penal, cubierta por el Título VI del TUE (tercer pilar).

vinculante, sirve a partir de ahora como punto de referencia de todas las políticas de la Unión, lo que constituye un avance significativo por lo que se refiere al compromiso político de la Unión Europea con respecto a los derechos fundamentales.

2.2. Adquisición y pérdida de la ciudadanía de la Unión

2.2.1. Información y datos estadísticos

En el sitio Internet del Observatorio Europeo de la Ciudadanía⁶ hay información actualizada sobre la adquisición y la pérdida de la nacionalidad en los Estados miembros, así como información sobre las normas y la evolución de las políticas relativas a la ciudadanía de la Unión. Dicho Observatorio inició su andadura en enero de 2009 y está financiado principalmente por la Comisión⁷.

Según un informe recientemente publicado por Eurostat⁸, 696 000 personas adquirieron la nacionalidad de un Estado miembro en 2008 (frente a 707 000 en 2007). Estos nuevos ciudadanos de la Unión procedían en su mayoría de África (29 % del total de las personas que adquirieron la nacionalidad de un país de la UE), de países europeos que no pertenecen a la UE-27 (22 %), de Asia (19 %) y de América (17 %)⁹.

El número de ciudadanos de un Estado miembro que obtuvieron la nacionalidad de otro Estado miembro ascendió a 59 449, lo que representa un 8,5 % del total. En cifras absolutas, los principales grupos de ciudadanos de un Estado miembro que han obtenido la nacionalidad de otro Estado miembro son los portugueses que han obtenido la nacionalidad francesa (7 778 personas), los rumanos que han obtenido la nacionalidad húngara (5 535 personas) y los polacos que han obtenido la nacionalidad alemana (4 245 personas).

2.2.2. Evolución de la jurisprudencia

En su sentencia de 2 de marzo 2010 en el asunto Rottmann (C-135/08), el Tribunal de Justicia de la Unión Europea aclaró la reserva, constantemente reafirmada en su jurisprudencia, según la cual los Estados miembros deben ejercer su competencia en materia de nacionalidad en el respeto al Derecho de la Unión¹⁰.

El Tribunal precisó que esta reserva no atentaba contra el principio del Derecho internacional según el cual los Estados miembros son competentes para definir las condiciones de obtención y de retirada de la nacionalidad, pero consagraba el principio según el cual, cuando se trata de ciudadanos de la Unión, el ejercicio de esta competencia, en la medida en que afecta a los derechos conferidos y protegidos por el orden jurídico de la Unión, es susceptible de un control jurídico operado a la luz del Derecho de la Unión.

⁶ <http://eudo-citizenship.eu>

⁷ http://ec.europa.eu/justice_home/funding/integration/funding_integration_en.htm

⁸ Statistics in Focus, 36/2010 «Acquisition of citizenship slightly declining in the EU» <http://ec.europa.eu/eurostat>.

⁹ Para más información sobre el vínculo entre nacionalidad, ciudadanía e integración de los nacionales de terceros países véase el capítulo 5 del Manual sobre la integración para responsables de la formulación de políticas y profesionales (tercera edición).

¹⁰ Véanse, entre otros, los asuntos C-369/90, Micheletti y otros, Rec. 1992, p. I-4239, punto 10, C-179/98, Mesbah, Rec. 1999, p. I-7955, punto 29, y C-200/02, Zhu y Chen, Rec. 2004, p. I-9925, punto 37.

Por lo tanto, concluye que cuando una decisión de retirada de la naturalización, como la referida en el asunto principal en cuestión, conlleva para la persona afectada, además de la pérdida de la nacionalidad del Estado miembro de naturalización, la pérdida de la ciudadanía de la Unión, las jurisdicciones nacionales deben comprobar que la decisión respeta el principio de proporcionalidad no solamente en relación con el Derecho nacional, sino también con el Derecho de la Unión.

El Tribunal añade que, vista la importancia que concede el Derecho primario de la Unión al estatuto de ciudadano de la Unión, conviene que las jurisdicciones nacionales tengan en consideración las consecuencias que la decisión tiene para el interesado y los miembros de su familia por lo que respecta a la pérdida de los derechos de los que disfruta todo ciudadano de la Unión. Conviene, en particular, comprobar si dicha pérdida se justifica en relación con:

- la gravedad de la infracción cometida por el interesado,
- el tiempo transcurrido entre la decisión de naturalización y la decisión de la retirada,
- la posibilidad del interesado de recuperar la nacionalidad de origen.

La Comisión apoyará las iniciativas y los proyectos dirigidos a adquirir y compartir información así como al intercambio de experiencia sobre las condiciones y procedimientos para la retirada de la nacionalidad de los Estados miembros y, por lo tanto, de la ciudadanía de la UE, de forma que se puedan dar a conocer buenas prácticas y, llegado el caso, facilitar la coordinación, sin por ello interferir en las competencias de los Estados miembros.

2.2.3. Problemas relacionados con la pérdida y la adquisición de la nacionalidad de los Estados miembros

Por lo que se refiere a las cuestiones relacionadas con la nacionalidad, la Comisión respondió, en el curso del periodo considerado, a alrededor de 130 preguntas individuales, 18 preguntas parlamentarias y 5 peticiones.

Durante el mismo periodo, fueron varios los Estados miembros que modificaron la legislación relativa a la adquisición y a la pérdida de la nacionalidad. Según el Derecho de la Unión, las condiciones de obtención y de expiración de la nacionalidad de los Estados miembros están exclusivamente regidas por el Derecho nacional. Todos los Estados miembros son libres de definir las condiciones de adquisición y de pérdida de su nacionalidad. Este principio del Derecho internacional no se ve afectado por ninguna de las disposiciones del Tratado y, tal y como se ha indicado anteriormente, se ha visto confirmado por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia.

En la medida en que el ejercicio por parte de los Estados miembros de su competencia en materia de nacionalidad no afecte a los derechos conferidos y protegidos por el ordenamiento jurídico de la Unión, los problemas que puedan derivarse del mismo no están comprendidos en el ámbito de aplicación del Derecho de la Unión y la Comisión no es competente para actuar en tales casos.

Dentro del límite de sus competencias, la Comisión apoya todas las iniciativas dirigidas a resolver los problemas que se plantean en este ámbito y favorece el mantenimiento de buenas relaciones en el espíritu de comprensión mutua y de cooperación que caracteriza las relaciones entre los Estados miembros de la Unión Europea.

2.3. Libertad de circulación y de residencia de los ciudadanos de la Unión

2.3.1. Medidas para garantizar la correcta transposición y aplicación de la Directiva 2004/38/CE

La adopción, el 29 de abril de 2004, de la Directiva 2004/38/CE¹¹ relativa al derecho de los ciudadanos de la Unión y de los miembros de sus familias a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros, ha aumentado considerablemente la efectividad y la accesibilidad de este derecho al codificar la legislación y la jurisprudencia preexistentes, al simplificar y clarificar la reglamentación de la Unión en la materia y al simplificar los procedimientos nacionales.

La Comisión ha procedido a un seguimiento atento de las medidas adoptadas a nivel nacional para la transposición de esta Directiva para el 30 de abril de 2006 a más tardar. El 10 de diciembre de 2008, adoptó un informe sobre la aplicación de este instrumento¹², en el que enumeraba numerosos problemas.

Para solucionar esta situación y garantizar la correcta aplicación de la legislación de la Unión a nivel nacional y local, la Comisión:

- ha suministrado a los Estados miembros orientaciones sobre la correcta aplicación de la legislación de la Unión en materia de libre circulación y ha facilitado los intercambios de buenas prácticas,
- ha adoptado una actitud firme y coherente sobre la cuestión de la aplicación,
- ha mejorado el acceso de los ciudadanos a la información sobre el modo de ejercer sus derechos en la práctica.

El 9 de julio de 2009, la Comisión adoptó su Comunicación sobre las **Orientaciones para una mejor transposición y aplicación de la Directiva 2004/38/CE**¹³. Con el fin de resolver los principales problemas señalados en el informe por lo que se refiere a la buena aplicación de la legislación de la Unión relativa a la libre circulación, esta comunicación ofrece orientaciones detalladas a los Estados miembros con el fin de introducir mejoras reales para todos los ciudadanos de la Unión.

En 2008, la Comisión creó un **grupo de expertos de los Estados miembros** sobre la aplicación concreta de la Directiva 2004/38/CE. Este grupo se instituyó oficialmente en diciembre de 2009 y se reunió a intervalos regulares para proceder a intercambios de puntos de vista, experiencias y mejores prácticas sobre las cuestiones relacionadas con la aplicación del Derecho de la Unión en materia de libre circulación, y en particular sobre la lucha contra los abusos y los fraudes.

A lo largo de 2009 y 2010, la Comisión ha organizado **reuniones bilaterales estructurales** con los Estados miembros con el fin de colmar todas las lagunas detectadas en las medidas

¹¹ Directiva 2004/38/CE Directiva 2004/38/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, relativa al derecho de los ciudadanos de la Unión y de los miembros de sus familias a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros (DO L 158 de 30.4.2004, p. 77).

¹² COM(2008) 840.

¹³ COM(2009) 313.

nacionales de transposición y de encontrar soluciones adecuadas, incluida, llegado el caso, la apertura de procedimientos de infracción.

El 19 de marzo de 2010, la Comisión adoptó una Decisión por la que se establece el **Manual para la tramitación de las solicitudes de visado y la modificación de los visados expedidos**¹⁴, que incluye instrucciones, buenas prácticas y recomendaciones sobre el modo en que las autoridades deben aplicar las normas relativas al tratamiento de las solicitudes de visado previstas en el código de visados¹⁵. El manual incluye un capítulo dedicado al tratamiento de las solicitudes de visado de los miembros de la familia de los ciudadanos de la Unión y debería aportar una verdadera mejora en relación con algunos problemas que siguen constituyendo un obstáculo para la aplicación correcta de la legislación de la Unión en materia de libre circulación.

El 13 de julio de 2010, la Comisión adoptó una Comunicación con el título «**Reafirmación de la libre circulación de trabajadores: derechos y avances importantes**»¹⁶, que trata de presentar una visión de conjunto del derecho de libre circulación de los trabajadores migrantes de la UE, sensibilizar al público y defender los derechos de los trabajadores migrantes.

Además, el nuevo **sitio Internet «Your Europe»**¹⁷ ayuda a los ciudadanos de la Unión a conocer sus derechos y ofrece consejos prácticos para ayudarles a circular por la Unión Europea.

La Comisión acaba de publicar igualmente **una guía simple y fácil de usar sobre el derecho de libre circulación y residencia en Europa dirigida a los ciudadanos**¹⁸.

2.3.2. Cuestiones y denuncias tratadas

A lo largo del periodo considerado, la Comisión ha respondido a un gran número de preguntas individuales sobre temas relacionados con la libertad de circulación y residencia (aproximadamente 770 en 2007, 1 070 en 2008, 1 000 en 2009 y 340 entre enero y julio de 2010). Entre las preguntas, 64 fueron inscritas en el registro central de denuncias en 2007, 81 en 2008, 255 en 2009 y 128 entre enero y julio de 2010. También ha respondido a alrededor de 240 preguntas del Parlamento Europeo y a 85 peticiones en relación con la libre circulación de los ciudadanos de la Unión.

SOLVIT¹⁹ recibió y trató otras demandas relacionadas con la libertad de circulación y de residencia de los ciudadanos de la Unión y de los miembros de su familia. Las estadísticas recogidas durante el periodo considerado ponen de relieve un incremento sensible y constante del porcentaje de problemas relacionados con el derecho a la libertad de circulación y residencia presentados a SOLVIT: dicho porcentaje pasó del 15 % del conjunto de los expedientes tratados por SOLVIT en 2007, al 20 % en 2008 y al 38 % en 2009, fecha en la

¹⁴ C(2010) 1620.

¹⁵ Reglamento (CE) n° 810/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de julio de 2009, por el que se establece un código comunitario sobre visados (código de visados) (DO L 243 de 15.9.2009, p. 1).

¹⁶ COM(2010) 373.

¹⁷ <http://ec.europa.eu/youreurope/index.htm>

¹⁸ http://ec.europa.eu/justice/policies/citizenship/docs/guide_free_movement.pdf

¹⁹ SOLVIT es una red de resolución de problemas en línea, en cuyo seno cooperan los Estados miembros para resolver los problemas derivados de una aplicación incorrecta de la legislación del mercado interior por parte de las autoridades públicas.

que los problemas relacionados con la libertad de residencia se colocaron a la cabeza de la lista de temas tratados en las denuncias (549 expedientes tratados y cerrados, con un índice de solución del 92 %). A lo largo de los seis primeros meses de 2010, SOLVIT recibió (de entre más de 7 000 peticiones) 1 314 demandas relacionadas con cuestiones vinculadas a la libertad de circulación y de residencia.

A fecha de hoy se han incoado 63 procedimientos de infracción contra los Estados miembros en el ámbito de la libertad de circulación y de residencia de los ciudadanos de la Unión.

2.3.3. *Ejemplos de cuestiones abordadas*

Con el fin de ilustrar los resultados concretos del enfoque adoptado por la Comisión para garantizar la aplicación correcta de la legislación de la Unión sobre el derecho de libertad de circulación y de residencia, conviene mencionar el curso dado a la sentencia del Tribunal de Justicia de 25 de julio de 2008 en el asunto C-127/08, *Metock y otros*²⁰. En dicha sentencia, el Tribunal estimó que las normas nacionales que subordinan el derecho de residencia de los nacionales de terceros países, miembros de la familia de ciudadanos de la Unión, a un periodo de residencia legal previa en otro Estado miembros eran contrarias al Derecho de la Unión.

Tal y como subraya la Comisión en su informe sobre la aplicación de la Directiva 2004/38/CE, adoptado el 10 de diciembre de 2008, esta sentencia suscitó una encendida polémica en algunos Estados miembros, temerosos de que nacionales de terceros países puedan de esa forma «regularizar» con mayor facilidad su situación contrayendo matrimonio con un ciudadano de la Unión. El Tribunal recordó en su sentencia que la Directiva 2004/38/CE no impide a los Estados miembros luchar contra los abusos relativos a los derechos de los ciudadanos de la UE, en particular los matrimonios de conveniencia, como prevé el artículo 35 de la Directiva.

Desde entonces, la Comisión trabaja en estrecha colaboración con los Estados miembros, tanto a nivel bilateral como en el seno del grupo de expertos sobre el derecho a la libertad de circulación de los ciudadanos de la Unión, para conseguir que las autoridades nacionales puedan adoptar medidas eficaces e intercambiar información con el fin de luchar contra los abusos y el fraude, así como para garantizar que todos los Estados miembros adapten su legislación a la sentencia.

Uno de los principales problemas que se han resuelto durante el periodo considerado es el relacionado con los retrasos en el tratamiento, por parte de las autoridades del Reino Unido, de las solicitudes de permisos de residencia de los ciudadanos de la Unión y de los miembros de sus familias. Desde octubre de 2008, la Comisión registró más de 250 denuncias individuales de ciudadanos de la Unión y de los miembros de sus familias en las que se afirmaba que las autoridades del Reino Unido no habían respetado los plazos impuestos por la legislación nacional y europea para el tratamiento de sus solicitudes de permiso de residencia. Tras una serie de contactos con el Reino Unido, las autoridades de dicho Estado miembro han puesto en marcha un programa global que prevé un aumento significativo (del 400 %) de los efectivos encargados de examinar y decidir sobre las solicitudes de ciudadanos europeos, de modo que el plazo para el tratamiento de las nuevas solicitudes ya es conforme con los establecidos en la Directiva 2004/38/CE. Este ejemplo demuestra que en muchos casos el diálogo con los Estados miembros puede revelarse eficaz y servir los intereses de los

²⁰ Rec. 2008, p. I-6241.

ciudadanos de la Unión y de los miembros de su familia. La Comisión seguirá prestando especial atención al seguimiento.

2.3.4. *Futuras prioridades*

Las principales acciones previstas por la Comisión por lo que se refiere a las cuestiones relacionadas con el derecho de libre circulación fueron abordadas en el informe 2010 sobre la ciudadanía de la Unión, al que se añade en anexo el presente informe.

Se dará prioridad a la aplicación de la legislación. Tras haber analizado la legislación y la práctica de los Estados miembros en lo relativo a la aplicación del Derecho de la Unión en materia de libertad de circulación y de residencia y haber celebrado contactos bilaterales con los Estados miembros, la Comisión en la actualidad incoa procedimientos de infracción, cuando procede, por la no transposición de la Directiva 2004/38/CE. Por otro lado, seguirá tomando medidas contra las principales infracciones individuales relacionadas con una aplicación incorrecta de la legislación en materia de libre circulación, en particular por lo que se refiere al principio de no discriminación.

La puesta en común de información sobre la lucha contra los abusos y el fraude en materia de libre circulación sigue siendo una prioridad para el grupo de expertos sobre la libertad de circulación de los ciudadanos de la Unión. La Comisión tiene también la intención de fomentar las mejores prácticas en favor de un trato administrativo fluido y eficaz de las cuestiones relacionadas con el derecho a la libre circulación y las dirigidas a garantizar que los agentes de las autoridades locales, regionales y nacionales directamente responsables cuenten con un conocimiento suficiente de la legislación de la Unión aplicable.

En 2013, la Comisión publicará un informe sobre la aplicación de las normas de la Unión relativas al derecho de libre circulación en el que llevará a cabo una evaluación global del impacto de esta legislación y destacará los ámbitos en los que es deseable introducir mejoras.

2.4. **Derechos electorales**

Los ciudadanos de la Unión que residen en un Estado miembro del que no son nacionales tienen reconocido el derecho a participar (tanto en calidad de electores como de candidatos) en las elecciones municipales y europeas en dicho Estado miembro en las mismas condiciones que sus nacionales.

Por lo que se refiere a los derechos electorales, la Comisión respondió, a lo largo del periodo considerado, a aproximadamente 170 preguntas individuales, 30 preguntas parlamentarias y 9 peticiones. Durante dicho periodo, se han incoado procedimientos de infracción contra 18 Estados miembros que no habían comunicado a su debido tiempo las medidas de transposición de la Directiva 2006/106/CE²¹ por la que se adaptan las modalidades de

²¹ Directiva 2006/106/CE del Consejo, de 20 de noviembre de 2006, por la que se adapta la Directiva 94/80/CE, por la que se fijan las modalidades de ejercicio del derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales por parte de los ciudadanos de la Unión residentes en un Estado miembro del que no sean nacionales, con motivo de la adhesión de Bulgaria y Rumanía (DO L 363 de 20.12.2006, p. 409).

ejercicio del derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales con motivo de la adhesión de Bulgaria y Rumanía.

Un determinado número de cartas de ciudadanos de la Unión, de peticiones y de preguntas del Parlamento Europeo abordaban el hecho de que, según la legislación de varios Estados miembros, los nacionales que acuden a otro Estado miembro y fijan en él su residencia se ven privados de sus derechos electorales tras un periodo determinado. En tal caso, se priva a los ciudadanos de la Unión que ejercen su derecho de libertad de circulación de la posibilidad de ejercer su derecho de voto en las elecciones nacionales. Este importante problema ha sido abordado en el informe de 2010 sobre la ciudadanía de la Unión con el fin de establecer una cooperación con los Estados miembros para poner fin a este tipo de situación.

Tal y como se indicó anteriormente, un informe que evalúa la transposición de la legislación de la Unión relativa a las elecciones europeas y a su aplicación con motivo de las elecciones legislativas europeas de 2009, adoptada al mismo tiempo que el presente documento, describe la evolución en este ámbito durante el periodo de tiempo considerado y describe las demás medidas previstas en la materia.

La Comisión publicará en 2011 un informe de evaluación de la transposición y aplicación de la legislación de la Unión aplicable en la materia (Directiva 94/80/CE²²).

2.5. Protección consular

Un ciudadano de la Unión que se desplaza o reside en un país tercero en el que su Estado miembro no está representado tiene derecho a beneficiarse de la protección de las autoridades consulares diplomáticas y consulares de cualquier otro Estado miembro representado en las mismas condiciones que los nacionales de dicho Estado.

La Comisión presentará, en marzo de 2011, una Comunicación sobre la protección consular del ciudadano de la Unión en los terceros países, su balance y perspectivas. Dicha comunicación recogerá las iniciativas adoptadas por la UE de acuerdo con el plan de acción de la Comisión para el periodo 2007-2009²³ con el fin de contribuir a una protección consular efectiva en los terceros países y suministrará orientaciones sobre las medidas a aplicar a la luz de la experiencia adquirida y del nuevo marco jurídico.

2.6. Derecho de petición ante el Parlamento Europeo y derecho de dirigirse al Defensor del Pueblo

Los ciudadanos de la Unión, así como cualquier persona física o moral con residencia o domicilio social en un Estado miembro, tienen derecho a presentar una petición ante el Parlamento Europeo en relación con cualquier asunto de los ámbitos de actuación de la Unión que les afecte directamente (artículos 24 y 227 del TFUE). El Parlamento Europeo recibió 1 506 peticiones en 2007, 1 849 en 2008 y 1 924 en 2009.

²² Directiva 94/80/CE del Consejo, de 19 de diciembre de 1994, por la que se fijan las modalidades de ejercicio del derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales por parte de los ciudadanos de la Unión residentes en un Estado miembro del que no sean nacionales (DO L 368 de 31.12.1994, p. 38).

²³ COM(2007) 767.

También pueden dirigirse reclamaciones al Defensor del Pueblo Europeo relativas a casos de mala administración en la acción de las instituciones, órganos u organismos de la Unión (artículos 24 y 228 del TFUE). El número de reclamaciones recibidas por el Defensor del Pueblo que entraban en su ámbito de competencia ascendió a 870 en 2007, 802 en 2008 y a 727 en 2009. Durante ese mismo periodo el Defensor del Pueblo recibió un número mucho más importante de reclamaciones que no entraban dentro de sus competencias y que se juzgaron inadmisibles (2 401 en 2007, 2 544 en 2008 y 2 392 en 2009).

2.7. Grado de conocimiento de los ciudadanos de la UE de sus derechos

El informe Flash Eurobarómetro llevado a cabo en marzo de 2010²⁴ evaluó el conocimiento que tienen los ciudadanos de los derechos que les asisten en razón de su estatuto de ciudadano de la Unión. Se pudieron comparar los resultados de esta encuesta con los de sondeos realizados en 2002 y en 2007.

El conocimiento de la expresión «ciudadano de la Unión Europea» sigue siendo alto: la gran mayoría de las personas interrogadas (79 %) dijeron que esta expresión no les era desconocida. En conjunto, la proporción de ciudadanos de los Estados miembros de la UE-15 que afirma no haber escuchado nunca esta expresión se ha reducido de un tercio (32 %), en 2002, a un cuarto (24 %).

En el curso de los tres últimos años, ha desaparecido la distancia en términos de sensibilización que separaba a los países que ya eran miembros de la UE antes de 2004 y a los Estados miembros de la UE-12: los ciudadanos de la UE-12 tienen ahora más confianza en la noción de ciudadanía de la UE que los que viven en la UE-15. Los ciudadanos de la UE-12 que han afirmado no haber oído nunca hablar de este término sólo representan el 13 % del total, frente al 24 % en los Estados miembros de la UE-15 (24 %).

Únicamente el 43 % de los ciudadanos interrogados afirmó que conocía el significado de esta expresión, y la mitad de las personas interrogadas (48 %) indicaron que no estaban «bien informadas» de sus derechos en tanto que ciudadanos de la Unión. Menos de un tercio (29 %) de las personas interrogadas afirmó estar «bien informado» de sus derechos como ciudadanos de la Unión y únicamente el 3 % se considera «muy bien informado». Estas cifras no indican ningún cambio en relación a 2007, lo que se debe al hecho de que, ya en dicho año, una gran mayoría de las personas estaba al corriente de sus derechos.

No hay casi ninguna confusión por lo que se refiere al carácter «automático» de la ciudadanía de la Unión. Nueve de cada diez personas interrogadas saben que son ciudadanos de la Unión y de su Estado miembro al mismo tiempo (porcentaje idéntico al observado en 2007). No obstante, cerca de una quinta parte de las personas encuestadas creen que deben presentar una solicitud para obtener la ciudadanía de la Unión o que pueden elegir obtener o no la ciudadanía de la Unión (el porcentaje asciende al 20 % en ambos casos).

Entre los derechos garantizados a los ciudadanos de la Unión, el derecho de residencia es el más conocido de las personas interrogadas: el 89 % sabe que tiene derecho, en determinadas condiciones, a residir en cualquier Estado miembro (2 puntos porcentuales más que en 2007). También se ha observado un buen conocimiento del derecho a presentar una queja ante la Comisión, el Parlamento Europeo o el Defensor del Pueblo (87 %, es decir 2 puntos

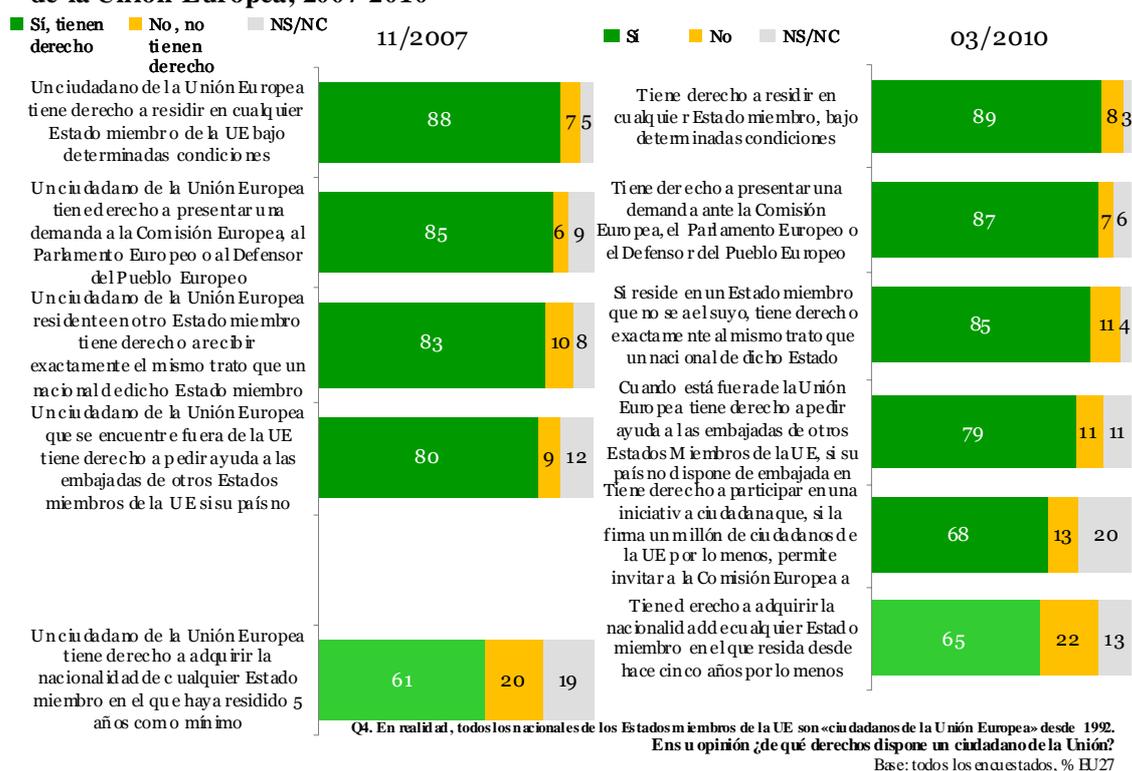
²⁴ Flash Eurobarómetro 294 «European Union Citizenship», marzo 2010.

porcentuales más que en 2007) y a beneficiarse en cualquier Estado miembro de un trato idéntico al reservado a los nacionales del mismo (85 %, es decir, 2 puntos porcentuales más que en 2007).

Aproximadamente 7 de cada 10 ciudadanos de la Unión (68 %) saben que recientemente se ha introducido el derecho de participación a través de una iniciativa ciudadana.

Por último, únicamente el 22 % de los encuestados respondió correctamente al indicar que la proposición «un ciudadano de la Unión tiene derecho a adquirir la nacionalidad de cualquier Estado miembro en el que reside desde hace al menos 5 años» es falsa, mientras que el 13 % no quiso o no pudo contestar.

Conocimiento de los derechos de que disfrutan los ciudadanos de la Unión Europea, 2007-2010



2.8. Estadísticas sobre los ciudadanos de la Unión que han ejercido su derecho a la libertad de circulación y de residencia

Como se indica en el cuadro que figura en el anexo a la presente Comunicación, el número de ciudadanos de la Unión que reside en un Estado miembro del que no es nacional ascendía a aproximadamente 11,7 millones el 1 de enero de 2009. No obstante, este resultado no refleja necesariamente el número total de ciudadanos de la Unión que ejerce efectivamente su derecho a la libre circulación y residencia. En efecto, algunas de las categorías de ciudadanos de la Unión que se desplazan en el territorio de la Unión no se incluyen en estas estadísticas.

El criterio de inclusión o exclusión de una persona entre la población que tiene su «residencia habitual» en el país informante es una estancia de al menos 12 meses²⁵. Muchos de los

²⁵ Los datos presentados en el cuadro, comunicados a Eurostat por los Estados miembros, se basan en las nociones de «residencia habitual», «inmigración» y «emigración» definidas en el artículo 2, apartado 1, letras a), b) y c), del Reglamento (CE) n° 862/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de

ciudadanos de la Unión que viajan por motivos profesionales o de ocio, que se desplazan para suministrar o recibir servicios, quienes se desplazan regularmente a su lugar de trabajo en otro Estado miembro o las personas que residen en un Estado miembro distinto de su Estado miembro de origen durante menos de 12 meses (como los estudiantes del programa Erasmus, con una estancia de 9 meses, los estudiantes en prácticas, etc.) no están incluidos en las estadísticas.

Un gran número de ciudadanos de la Unión, y en particular los que no tienen intención de establecerse de forma permanente o que regresan regularmente a su país de origen (como los estudiantes, los trabajadores que se desplazan entre su domicilio y el lugar de trabajo una vez por semana o las personas que tienen una residencia en dos Estados miembros) no pueden registrarse o solo se registran efectivamente si tienen una buena razón para hacerlo, por ejemplo, cuando empiezan a trabajar. Lo que es más importante, estas personas no estiman necesariamente útil la declaración de su partida.

También puede que algunas personas, como las que residen durante largos periodos en dos Estados miembros distintos, disfruten del estatuto de residentes en ambos. Asimismo, varios Estados miembros consideran que los estudiantes que se desplazan al extranjero para sus estudios sólo están ausentes de forma temporal, por lo que conservan su estatuto de residente.

En el marco de un programa llevado a cabo actualmente con vistas a la mejora de las estadísticas sobre los flujos migratorios, Eurostat tiene previsto lanzar un proyecto piloto dirigido a evaluar la viabilidad de un sistema de intercambio de información individual entre los registros de los Estados miembros que permitiría resolver algunos de los problemas descritos anteriormente.

2.9. Programas financieros

2.9.1. Programa «Europa con los ciudadanos»

La Comisión ha lanzado el programa «Europa con los ciudadanos», para el periodo 2007-2013²⁶ y lo ha dotado de un presupuesto de 215 millones EUR, con el fin de promover la participación cívica, incentivar el sentimiento de pertenencia a la Unión Europea entre los ciudadanos, mejorar la tolerancia y la comprensión mutua y desarrollar una identidad europea. Este programa trata de permitir a los ciudadanos participar en la construcción europea haciendo que participen en intercambios, debates y reflexiones y mediante el aprendizaje y otras actividades. Las prioridades anuales cubren el futuro de la Unión Europea y sus valores fundamentales, la participación democrática, el diálogo intercultural y el impacto de las políticas de la Unión en las sociedades. El programa prevé iniciativas tales como el hermanamiento de ciudades, proyectos ciudadanos, apoyo a grupos de reflexión y a las organizaciones de la sociedad civil, etc. Cerca de 1 millón de ciudadanos participa todos los años en proyectos del programa.

julio de 2007, sobre las estadísticas comunitarias en el ámbito de la migración y la protección internacional y por el que se deroga el Reglamento (CEE) n° 311/76 del Consejo relativo a la elaboración de estadísticas de trabajadores extranjeros (DO L 199 de 31.7.2007, p. 23).

²⁶

Decisión n° 1904/2006/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, por la que se establece el programa Europa con los ciudadanos para el período 2007-2013 a fin de promover la ciudadanía europea activa (DO L 378 de 27.12.2006, p. 32).

2.9.2. Programa «Derechos fundamentales y ciudadanía»

La Comisión promueve los derechos derivados de la ciudadanía de la Unión gracias al programa «Derechos fundamentales y ciudadanía» establecido para el periodo 2007-2013 en el marco del programa general «Derechos fundamentales y justicia» y dotado de un presupuesto global de 93,8 millones EUR²⁷. El objetivo del programa es fomentar el desarrollo de una sociedad europea basada en el respeto de los derechos fundamentales, incluidos los derechos derivados de la ciudadanía de la Unión. Financia prioritariamente proyectos cuyo objetivo es fomentar iniciativas de información y de educación cívica sobre la participación activa de los ciudadanos europeos en la vida democrática de la Unión en general y en las elecciones europeas y municipales en particular.

2.9.3. Séptimo programa marco de investigación: programa temático a favor de las ciencias socioeconómicas y de las ciencias humanas

La Comisión financia trabajos de investigación en el ámbito de las ciencias sociales y de las ciencias humanas, con el fin, en particular, de mejorar los conocimientos sobre la ciudadanía de la Unión, de sensibilizar a los medios universitarios, a los responsables políticos, a las organizaciones de la sociedad civil y al público en general y de difundir los resultados de la investigación ante dichos grupos. Más concretamente, un apartado íntegro de las actividades de investigación, titulado «El ciudadano en la Unión Europea», está dotado de un presupuesto de aproximadamente 125 millones EUR para el periodo 2007-2013, y está dedicado específicamente a abordar las dificultades para conseguir que los ciudadanos se sientan democráticamente responsables del proyecto de la Unión Europea y para suscitar su participación activa, en el contexto del desarrollo de la futura Unión Europea ampliada²⁸.

3. CONCLUSIONES

El presente informe hace un balance de la evolución en el ámbito de los derechos vinculados a la ciudadanía de la Unión. Constituye un elemento importante que sirve de base a una serie de acciones a emprender que se enumeran en el informe 2010 sobre la ciudadanía de la Unión, en particular por lo que se refiere al derecho de libre circulación y el derecho de residencia, la protección consular de los ciudadanos de la Unión no representados en el extranjero y los derechos de sufragio activo y pasivo de los ciudadanos en las elecciones municipales y europeas en el Estado miembro de residencia.

A partir del próximo año, la Comisión procederá a una evaluación anual de las disposiciones del Tratado dedicadas a los derechos vinculados a la ciudadanía de la Unión en el marco del informe anual sobre la aplicación de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, y que aparecerá por primera vez en 2011.

²⁷ Decisión 2007/252/JAI del Consejo, de 19 de abril de 2007, por la que se establece para el período 2007-2013 el programa específico Derechos fundamentales y ciudadanía, integrado en el programa general Derechos fundamentales y justicia (DO L 110 de 27.4.2007, p. 33).

²⁸ Para más información sobre el funcionamiento y los resultados del programa temático «Ciencias socioeconómicas y humanidades» financiado en el marco del 7º programa-marco de investigación, diríjase a la dirección siguiente: http://cordis.europa.eu/fp7/ssh/home_en.html

La Comisión podrá proceder cada tres años a un análisis profundizado de la situación y de los obstáculos a los que se siguen enfrentando los ciudadanos y proponer soluciones dirigidas a reforzar los derechos vinculados a la ciudadanía de la Unión.

ANEXO

Año 2000	CIFRAS ABSOLUTAS				PORCENTAJES				
	Población total	Nacionales	Extranjeros	Extranjeros nacionales de otro EM de la UE	Extranjeros nacionales de terceros países	Nacionales	Extranjeros	Extranjeros nacionales de otro EM de la UE	Extranjeros de terceros países
Bélgica*	10666866	9695418	971448	659423	312025	90,9	9,1	6,2	2,9
Bulgaria	7606551	7582592	23838	3532	20306	99,7	0,3	0,0	0,3
Chequia	10467542	10060001	407541	145814	261727	96,1	3,9	1,4	2,5
Dinamarca	5511451	5191263	320033	108667	211366	94,2	5,8	2,0	3,8
Alemania	82002356	74816435	7185921	2530706	4655215	91,2	8,8	3,1	5,7
Estonia	1340415	1124918	214437	9632	204805	83,9	16,0	0,7	15,3
Irlanda	4450030	3938139	504068	364836	139232	88,5	11,3	8,2	3,1
Grecia	11260402	10330872	929530	161611	767919	91,7	8,3	1,4	6,8
España	45828172	40177204	5650968	2274158	3376810	87,7	12,3	5,0	7,4
Francia	64366894	60629345	3737549	1302351	2435198	94,2	5,8	2,0	3,8
Italia	60045068	56153773	3891295	1131767	2759528	93,5	6,5	1,9	4,6
Chipre	796900	668700	128200	:	:	83,9	16,1		
Letonia	2261294	1857281	404013	9406	394607	82,1	17,9	0,4	17,5
Lituania	3349872	3308367	41505	2511	38994	98,8	1,2	0,1	1,2
Luxemburgo	493500	277991	214848	185354	29494	56,3	43,5	37,6	6,0
Hungría	10030975	9844610	186365	109804	76561	98,1	1,9	1,1	0,8
Malta	413607	395472	18128	8245	9883	95,6	4,4	2,0	2,4
Países Bajos	16485787	15766293	637136	290417	346719	95,6	3,9	1,8	2,1
Austria	8355260	7484556	864397	316995	547402	89,6	10,3	3,8	6,6
Polonia	37867903	37830413	35933	10315	25618	99,9	0,1	0,0	0,1
Portugal	10627250	10184148	443102	84727	358375	95,8	4,2	0,8	3,4
Rumanía	21498616	21466951	31354	6041	25313	99,9	0,1	0,0	0,1
Eslovenia	2032362	1961639	70554	4195	66359	96,5	3,5	0,2	3,3
Eslovaquia	5412254	5359709	52545	32709	19836	99,0	1,0	0,6	0,4
Finlandia	5326314	5183058	142288	51923	90365	97,3	2,7	1,0	1,7
Suecia	9256347	8694223	547664	255571	292093	93,9	5,9	2,8	3,2
Reino Unido	61175586	57154800	4020800	1614800	2406000	93,4	6,6	2,6	3,9
UE	498929574	467138171	31675460	11675510	19871750	93,6	6,3	2,3	4,0

*Los datos de Bélgica y Rumanía corresponden al año 2008