

**Dictamen de iniciativa del Comité de las Regiones sobre el tema «Derechos de los ciudadanos: promoción de los derechos fundamentales y de los derechos que emanan de la ciudadanía europea»**

(2008/C 325/13)

EL COMITÉ DE LAS REGIONES

- subraya la importancia que ha tenido hasta ahora la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, que constituye una piedra angular en el proceso de garantía de los derechos fundamentales y un punto de referencia esencial para la definición e interpretación de los derechos que la UE debe respetar, y destaca la vocación específica de esta Carta, destinada a constituir un instrumento a disposición de todos los individuos;
- subraya que el ejercicio de los derechos vinculados a la ciudadanía conlleva también la obligación de respetar «deberes» específicos relativos a la comunidad territorial;
- reafirma, en consecuencia, la necesidad de desplegar un esfuerzo común para la promoción de los derechos de los ciudadanos, promoción que debe formar parte integrante de la política de información y comunicación de la Comisión Europea, y considera que, a tal fin, es preciso destinar recursos específicos y prever acciones en las que participen activamente los entes regionales y locales;
- tiene intención de apoyarse en la fructífera cooperación interinstitucional existente en materia de derechos fundamentales, confirmada en el seminario celebrado en Reggio Emilia en septiembre de 2008, y de examinar detenidamente la propuesta de la Comisión de organizar un acto conjunto anual en el que se ponga de relieve el enfoque orientado a los ciudadanos relativo a los derechos fundamentales y a la evaluación comparativa de los distintos niveles de gobernanza;
- reitera su solicitud de que un representante de los entes regionales y locales participe en el consejo de administración de la Agencia de los Derechos Fundamentales;
- pide a la Comisión que invite sistemáticamente al Presidente del Comité de las Regiones a participar en los trabajos del grupo de Comisarios sobre «Derechos fundamentales, lucha contra la discriminación e igualdad de oportunidades», que proporciona orientaciones políticas y vela por la coherencia de las iniciativas en estos ámbitos.

**Ponente:** Sonia MASINI (IT/PSE), Presidenta de la Provincia de Reggio Emilia

**Texto de referencia**

Informe de la Comisión — Quinto informe sobre la ciudadanía de la Unión

(1 de mayo de 2004-30 de junio de 2007)

COM(2008) 85 final

**RECOMENDACIONES POLÍTICAS**

EL COMITÉ DE LAS REGIONES

**Observaciones generales**

1. recuerda que el Tratado de la Unión Europea dispone que la Unión se basará en los principios de libertad, democracia y Estado de Derecho y en el respeto de los derechos individuales y las libertades fundamentales, comunes a las tradiciones constitucionales de los Estados miembros y garantizados por el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales, firmado en Roma el 4 de noviembre de 1950;

2. subraya la importancia que ha tenido hasta ahora —con el fin de consagrar de manera visible la importancia y el alcance de los derechos así protegidos— la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, proclamada en Niza el 7 de diciembre de 2000 por el Parlamento, el Consejo y la Comisión. Aunque hasta la fecha no tenía valor jurídico vinculante, la Carta constituye una piedra angular en el proceso de garantía de los derechos fundamentales y un punto de referencia esencial para la definición e interpretación de los derechos que la UE debe respetar;

3. pone de relieve la extrema importancia de esta Carta en el conjunto de los instrumentos destinados a garantizar los derechos humanos, dado que reúne en un único texto, por una parte, los derechos universales de la persona (o derechos civiles y políticos), derivados del desarrollo histórico en Europa de los derechos de libertad e integridad de la persona y, por otra, los derechos económicos y sociales, derivados de la experiencia europea de realización de una «economía social de mercado», así como varias disposiciones particularmente novedosas (como los derechos de las personas mayores o discapacitadas) vinculadas al modelo europeo de bienestar;

4. destaca la vocación específica de la Carta de los Derechos Fundamentales, destinada a constituir un instrumento a disposición de todos los individuos;

5. celebra, por tanto, que con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, la Carta de los Derechos Fundamentales, en la versión modificada aprobada el 12 de diciembre de 2007 en Lisboa, adquiera un valor jurídico vinculante, y señala, en particular, que tendría «el mismo valor jurídico que los Tratados», que constituyen, como ha precisado el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, la «carta constitucional» del ordenamiento jurídico de la UE;

6. señala, sin embargo, que aunque los derechos vinculados a la ciudadanía representan una conquista importante, su aplicación sigue siendo difícil (Quinto informe de la Comisión sobre la ciudadanía de la Unión). En particular, amplios estratos

sociales tienen una impresión de distanciamiento con relación a las instituciones de la UE que es necesario combatir y superar. Subraya, a este respecto, que las regiones y los entes locales pueden hacer las veces de vínculo entre las instituciones y los ciudadanos;

7. destaca la necesidad de proceder a una nueva promoción de la Carta de los Derechos Fundamentales, al objeto de que adquiera un carácter vinculante. En consecuencia, podrían desplegarse esfuerzos con el fin de desarrollar, en particular, en el ámbito de la enseñanza, una «educación cívica europea». Subraya al respecto el papel de las regiones y los entes locales, especialmente desde el punto de vista de la difusión de la información, el intercambio de experiencias e ideas de proyectos;

8. observa que la Unión, por una parte, garantiza los derechos «universales» a todas las personas (ciudadanos europeos, nacionales de terceros países o apátridas) que dependen de su jurisdicción y que, por otra parte, reconoce derechos específicos a los «ciudadanos de la Unión», con los que mantiene un vínculo particular de pertenencia;

9. recuerda que los derechos fundamentales universales y los derechos vinculados a la ciudadanía de la Unión deben ser reconocidos y aplicados no sólo por las instituciones y los órganos de la Unión, incluido el CDR, sino también por las autoridades nacionales, así como los entes regionales y locales;

10. recuerda el principio afirmado en el preámbulo de la Carta de los Derechos Fundamentales, en virtud del cual los valores comunes de la Unión deben desarrollarse en el respeto de la diversidad de las culturas y tradiciones de los pueblos de Europa, así como de la identidad nacional de los Estados miembros y de la organización de sus autoridades públicas a nivel nacional, regional y local, y se congratula por la referencia explícita a la autonomía regional y local y a la democracia de proximidad;

11. destaca que el Tratado establece que la ciudadanía de la Unión no sólo implica derechos, sino también deberes;

12. señala, en particular, que los ciudadanos de la Unión están obligados a cumplir la legislación, tanto de la Unión como del Estado en que residen, así como a respetar las otras culturas;

13. indica que muchos de los derechos establecidos en la Carta atañen a competencias que en diversos Estados europeos se delegan, en gran parte, en los entes regionales y locales (por ejemplo, en los ámbitos de enseñanza, protección de la salud y del medio ambiente, políticas sociales, política de la vivienda, policía local, transporte) o a cuestiones de relevancia general para todo ente público (buena administración, transparencia y acceso a los documentos, derechos de los niños, de las personas mayores y de los discapacitados);

14. reafirma, por tanto, la necesidad de garantizar la protección de los derechos fundamentales en varios niveles y aprueba la referencia a este principio en el marco de los trabajos relativos a la elaboración del informe Catania del Parlamento Europeo sobre la situación de los derechos fundamentales en la Unión Europea;

15. señala, en particular, que los ciudadanos mantienen contactos con la Administración pública y se benefician de las estructuras y los servicios administrativos, en primer lugar, a nivel regional y local;

16. destaca que la promoción de los derechos humanos y de los ciudadanos requiere unas políticas activas: un derecho sólo se ejerce cuando se dan las condiciones objetivas que permiten este ejercicio;

17. observa, a este respecto, que la Unión debe proseguir sus políticas encaminadas a garantizar una mejor cohesión económica, social y territorial y acoge con satisfacción la mención explícita en el Tratado de Lisboa de la «cohesión territorial» como objetivo de la Unión Europea;

18. se congratula por la aprobación del Protocolo sobre los servicios de interés general anexo al Tratado de Lisboa, que destaca la importancia para los ciudadanos de disponer de servicios públicos eficaces, accesibles a todos y que respondan a las necesidades individuales, así como el papel esencial de los entes locales y regionales y el amplio margen de maniobra de que disponen para organizar, prestar o adjudicar estos servicios;

19. recuerda que, de acuerdo con la Carta de los Derechos Fundamentales, la Unión respeta la diversidad cultural, religiosa y lingüística, y celebra que el Tratado de Lisboa mencione el respeto de la riqueza cultural y lingüística entre los objetivos de la Unión, naturalmente dentro de las normas democráticas establecidas;

20. destaca el papel central desempeñado por las organizaciones no gubernamentales, que son socios naturales de los entes regionales y locales, para garantizar el pleno respeto de los derechos individuales;

21. señala que los entes regionales y locales —próximos a los ciudadanos, a sus necesidades y sentimientos— son los órganos que tienen la percepción más directa y realista de la aplicación efectiva de los derechos consagrados por la Unión. Destaca, en consecuencia, el papel que puede desempeñar el CDR como observatorio de las condiciones concretas del ejercicio de estos derechos y expresa el deseo de que la Comisión y el Parlamento Europeo, al promulgar actos jurídicos, valoricen estas potencialidades del CDR e interpreten los fenómenos en consonancia con el punto de vista de los entes regionales y locales;

22. pide a la Comisión que invite sistemáticamente al Presidente del Comité de las Regiones a participar en los trabajos del grupo de Comisarios sobre «Derechos fundamentales, lucha contra la discriminación e igualdad de oportunidades», que proporciona orientaciones políticas y vela por la coherencia de las iniciativas en estos ámbitos;

23. toma nota de la aprobación de la Decisión 2007/252/CE por la que se establece para el período 2007-2013 el programa

específico Derechos fundamentales y ciudadanía e invita a la Comisión a asociar al Comité al proceso de revisión de este programa para el período 2014-2020;

### Los derechos universales de la persona

24. reafirma la importancia fundamental que reviste en toda la actuación de la Unión el principio del respeto de los derechos fundamentales de la persona, derivados de las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros, de la Declaración Universal de los Derechos Humanos adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, del Convenio Europeo sobre los Derechos Humanos y de los demás convenios adoptados a nivel internacional (en particular, en el marco de las Naciones Unidas) y ratificados por los Estados miembros de la Unión;

25. observa que el modelo europeo de protección de los derechos fundamentales, como el que se desprende, en particular, de la Carta, es uno de los más avanzados porque abarca los derechos civiles y políticos, así como los derechos económicos, sociales y culturales, y está basado en un ordenamiento y un sistema de valores propios que, en materia de derechos universales, respeta la diversidad y la dialéctica entre las distintas culturas, religiones o convicciones, en el ámbito de las normas fijadas por los sistemas democráticos europeos;

26. señala los posibles conflictos que podrían surgir entre el respeto del derecho individual a la protección de la vida privada y la garantía de otros derechos fundamentales como el de la seguridad, e invita a profundizar en esta cuestión, teniendo en cuenta, asimismo, la experiencia de los entes regionales y locales y su papel clave en la protección de los datos de que disponen sobre los ciudadanos que residen en su territorio;

27. reafirma la necesidad de que la Unión también defienda la democracia y los derechos humanos en los terceros países y se remite a este respecto al contenido de su Dictamen sobre el «Instrumento Europeo para la Democracia y los Derechos Humanos (IEDDH) — Documento de Estrategia 2007-2010», de la ponente Heini Utunen;

28. reafirma la necesidad de respetar los derechos fundamentales y el Estado de Derecho en el marco de las políticas dirigidas a crear un espacio de libertad, seguridad y justicia, y recuerda, al mismo tiempo, que las acciones de la Unión deben garantizar a las personas un «nivel elevado de seguridad»;

29. se congratula por la supresión (gracias al Tratado de Lisboa) de la estructura en pilares de la Unión y el consiguiente sometimiento de las acciones realizadas en el contexto del espacio de libertad, seguridad y justicia a las normas generales que regulan las políticas de la Unión, en particular por lo que se refiere al ejercicio del control jurisdiccional por el Tribunal de Justicia;

30. acoge favorablemente las nuevas disposiciones recogidas en el Tratado de Lisboa por lo que se refiere al refuerzo del papel del Parlamento Europeo en la elaboración, aplicación y evaluación de las políticas relativas al espacio de libertad, seguridad y justicia y el reconocimiento de la participación de los Parlamentos nacionales en los mecanismos de evaluación de los resultados obtenidos en este ámbito;

31. tiene intención de apoyarse en la fructífera cooperación interinstitucional existente en materia de derechos fundamentales, confirmada en el seminario celebrado en Reggio Emilia en septiembre de 2008, y de examinar detenidamente la propuesta de la Comisión de organizar un acto conjunto anual en el que se ponga de relieve el enfoque orientado a los ciudadanos relativo a los derechos fundamentales y a la evaluación comparativa de los distintos niveles de gobernanza;

32. celebra la creación de la Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea y el comienzo de sus actividades;

33. confirma la voluntad del Comité de las Regiones, así como de los entes locales y regionales, de participar activamente en los trabajos de la Agencia de los Derechos Fundamentales y en su programación plurianual y expresa su satisfacción por las formas de cooperación que ya existen;

34. reitera su solicitud de que un representante de los entes regionales y locales participe en el consejo de administración de la Agencia;

35. brinda a la Agencia su colaboración, tanto por lo que se refiere a la recogida y difusión de casos de buenas prácticas y de experiencias especialmente significativas en el ámbito de la protección y promoción de los derechos fundamentales a nivel local y regional, como a la transmisión de los datos pertinentes recogidos a escala local y regional;

36. recalca que los entes locales y regionales se encuentran en las mejores condiciones para desempeñar un papel activo en la promoción de los derechos de los menores, así como para colaborar en el control de las condiciones efectivas de ejercicio de estos derechos;

37. recuerda que ya ha puesto de manifiesto el papel central desempeñado por los entes locales y regionales en el ámbito de la aplicación de los derechos fundamentales de las mujeres y del principio de la igualdad de oportunidades para todos;

38. reafirma, refiriéndose en particular a las mujeres migrantes, que la integración significa compartir y respetar los derechos fundamentales y los deberes de los individuos, que son parte del acervo jurídico europeo, y recuerda la importancia de las políticas de acogida, basadas en el reconocimiento de la diversidad de culturas, fruto de la libre elección de las personas (CDR 396/2006);

39. señala que, aunque los medios de comunicación tienen un papel importante que desempeñar en la difusión de las vulneraciones de los derechos humanos y civiles, también deberían difundir las buenas prácticas y, en particular, las experiencias especialmente significativas en la salvaguardia de los derechos humanos y civiles;

#### **Los derechos que emanan de la ciudadanía de la Unión**

40. recuerda que, como afirma el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, la ciudadanía de la Unión constituye hoy el estatus fundamental del individuo, sujeto político del proceso de integración europea;

41. celebra, por tanto, que gracias al Tratado de Lisboa, las disposiciones generales sobre la ciudadanía de la Unión queden

recogidas en el nuevo Tratado de la Unión Europea, concretamente en el título que contiene las disposiciones relativas a los principios democráticos, en el que se reafirma el principio según el cual las decisiones serán tomadas de la forma más abierta y próxima posible a los ciudadanos (democracia de proximidad);

42. lamenta, sin embargo, que no se mencione explícitamente el papel esencial desempeñado en este contexto por los entes regionales y locales;

43. destaca la importancia particular, entre los derechos derivados de la ciudadanía europea, que reviste la libertad de circulación y de residencia, en la perspectiva de un mejor conocimiento recíproco entre los pueblos de la Unión;

44. constata los progresos realizados en el ejercicio de esta libertad gracias a la aprobación y entrada en vigor de la Directiva 2004/38 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;

45. invita a los Estados miembros a cooperar con el fin de satisfacer las exigencias de seguridad de los ciudadanos y de represión de las infracciones;

46. subraya enérgicamente, en particular, a la luz de la experiencia adquirida con la aplicación de la Directiva 2004/38, las responsabilidades fundamentales de los entes locales y regionales en la gestión de los problemas vinculados a la circulación y, sobre todo, a la estancia de los ciudadanos europeos, no sólo por lo que se refiere a los trámites y prácticas administrativas relativas a la estancia, sino, sobre todo, en lo que respecta a las políticas de acogida;

47. lamenta, por tanto, que el Quinto informe de la Comisión sobre la ciudadanía de la Unión no mencione las responsabilidades particulares de los entes locales y regionales en materia de acogida;

48. recuerda que, de acuerdo con la Directiva 2004/38, el derecho de todo ciudadano de la Unión que no ejerza ninguna actividad por cuenta ajena o por cuenta propia a residir en un Estado distinto del Estado del que tenga la nacionalidad se mantiene, mientras no constituya un problema o una carga excesiva para el sistema de asistencia social del Estado miembro de acogida; el ejercicio de este derecho se supedita, para períodos superiores a tres meses, al hecho de que el ciudadano disponga, para él y para los miembros de su familia, de recursos económicos suficientes, así como de un seguro de enfermedad completo en el Estado miembro de acogida;

49. toma nota de la interpretación de estas condiciones efectuada por el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas y destaca las repercusiones que esta interpretación puede tener sobre las responsabilidades de los entes regionales y locales y las cargas financieras que puede implicar;

50. recuerda el derecho y el deber de las autoridades nacionales de reprimir los casos de ejercicio abusivo de los derechos reconocidos por la Directiva y los casos de fraude, como los matrimonios o uniones de conveniencia y los comportamientos que infringen la legislación;

51. acoge favorablemente las iniciativas de la Comisión destinadas a informar sobre las nuevas normas contenidas en la Directiva 2004/38, como la publicación de la guía «Cómo aprovechar al máximo la Directiva 2004/38/CE», e invita a la Comisión a que aproveche la posición privilegiada de los entes regionales y locales para difundir esta información;

52. subraya que el ejercicio de los derechos vinculados a la ciudadanía conlleva también la obligación de respetar «deberes» específicos relativos a la comunidad territorial;

53. reafirma la importancia, en principio, del derecho de sufragio activo y pasivo de los ciudadanos de la Unión en el Estado en que residen, tanto en las elecciones locales como en las elecciones al Parlamento Europeo;

54. destaca a este respecto, en particular, que las instituciones políticas locales son una emanación del electorado «europeo» y que, por tanto, constituyen los primeros órganos auténticos de Gobierno europeo;

55. se congratula por el aumento de la participación en las elecciones al Parlamento Europeo de los ciudadanos de la Unión que residen en un Estado miembro distinto de su país de origen, pero toma nota con preocupación de la progresiva reducción del nivel general de participación en las elecciones al Parlamento Europeo;

56. reitera, pues, su invitación a intensificar las acciones de información y educación realizadas en relación con las elecciones europeas, aprovechando en este proceso plenamente los puntos fuertes de los entes regionales y locales;

57. confirma su interés por el desarrollo de partidos políticos europeos (CDR 280/2004) y destaca el papel central que deberían desempeñar los representantes elegidos locales y regionales en el funcionamiento de estos partidos y la elaboración de las estrategias correspondientes, en particular para crear vínculos entre los distintos niveles de gobernanza (europeo, nacional, regional y local);

58. expresa su satisfacción por el hecho de que en el Tratado de Lisboa se haya previsto el derecho de los ciudadanos de la Unión (si suponen, al menos, un millón y pertenecen a un número significativo de Estados miembros) a invitar a la Comisión Europea a que presente propuestas de actos reglamentarios;

59. subraya, en particular a la luz de la experiencia adquirida, el papel fundamental desempeñado por el Defensor del Pueblo europeo en la lucha contra los casos de mala administración en la acción de las instituciones y los órganos comunitarios;

60. acoge favorablemente la posibilidad brindada a los ciudadanos de someter peticiones al Parlamento Europeo y presentar denuncias al Defensor del Pueblo por vía electrónica;

61. recuerda que todo ciudadano de la Unión tendrá derecho a acogerse, en el territorio de un tercer país en el que no esté representado el Estado miembro del que sea nacional, a la protección de las autoridades diplomáticas y consulares de cualquier Estado miembro, en las mismas condiciones que los nacionales de ese Estado, y destaca la importancia de esta disposición, incluso en cuanto al principio, puesto que tiene por objeto reconocer una dimensión exterior a la ciudadanía de la Unión;

62. comparte la opinión de la Comisión según la cual el acervo en materia de protección diplomática y consular es insuficiente, acoge favorablemente la presentación por la Comisión de un plan de acción para el período 2007-2009, destinado a desarrollar este acervo, e invita al Consejo y a los Estados miembros a tomar las disposiciones necesarias al respecto, en particular a nivel internacional;

63. a este respecto hace hincapié en las competencias y la experiencia de los entes regionales y locales en ámbitos como el turismo, la política sanitaria, la inhumación y la cremación de los difuntos, e invita, por tanto, a las instituciones de la Unión a consultar al CDR a la hora de elaborar y aprobar cualquier decisión en este ámbito;

64. acoge favorablemente el reconocimiento por el Tratado de Lisboa de la personalidad internacional de la Unión y expresa el deseo de que la Unión también pueda intervenir para garantizar la protección de los ciudadanos en el plano internacional;

65. toma nota de la información contenida en el Quinto informe de la Comisión sobre la ciudadanía de la Unión (1 de mayo de 2004-30 de junio de 2007), de la que se desprende que los ciudadanos desearían estar mejor informados de sus derechos, aunque, en realidad, menos de un tercio de ellos se consideran bien informados de sus derechos como ciudadanos de la Unión;

66. insiste en la responsabilidad que incumbe a todos los niveles de gobernanza de ayudar a construir una «cultura de los derechos fundamentales» mediante la toma de conciencia por los ciudadanos de sus derechos; reafirma, en consecuencia, la necesidad de desplegar un esfuerzo común para la promoción de los derechos de los ciudadanos, promoción que debe formar parte integrante de la política de información y comunicación de la Comisión Europea;

67. considera que, a tal fin, es preciso destinar recursos específicos y prever acciones en las que participen activamente los entes regionales y locales.

Bruselas, 9 de octubre de 2008.

El Presidente  
del Comité de las Regiones  
Luc VAN DEN BRANDE