

DICTÁMENES

COMITÉ DE LAS REGIONES

104ª PLENO DE LOS DÍAS 28 Y 29 DE NOVIEMBRE DE 2013

Dictamen del Comité de las Regiones — Ciudadanía de la Unión Europea 2013

(2014/C 114/02)

I. RECOMENDACIONES POLÍTICAS

EL COMITÉ DE LAS REGIONES

1. recuerda que, independientemente de las modalidades de atribución de la ciudadanía nacional, la ciudadanía europea no solo es un elemento que permite a las distintas identidades nacionales convivir en la Unión Europea, asociando a los ciudadanos al proceso de integración europea, sino que contribuye a reforzar la construcción de la democracia europea;
2. subraya que la libre circulación es una piedra angular del desarrollo económico y político de la UE, ofrece oportunidades profesionales y de aprendizaje a los ciudadanos de la UE y crea vínculos más estrechos entre los europeos, por lo que constituye un elemento central de la ciudadanía de la Unión;
3. subraya la necesidad de centrarse también en la dimensión económica para asegurar una Europa económicamente fuerte, que sea capaz de fortalecer la dimensión social de la ciudadanía de la UE, habida cuenta del agravamiento continuado de la crisis de la deuda y el aumento del desempleo, que afecta a un número cada vez mayor de ciudadanos europeos, y especialmente a los jóvenes;
4. toma nota de lo alejados que declaran sentirse los ciudadanos europeos de la toma de decisiones a escala europea y reitera que las decisiones deben tomarse de la forma más abierta posible y más próxima a los ciudadanos;
5. es consciente de que los entes regionales y locales, por su proximidad a los ciudadanos, son los mejor situados para explicar en qué consiste la ciudadanía de la UE, promoverla y mostrar qué ventajas concretas puede ofrecer a nivel individual;
6. hace hincapié en que, en este momento en que se profundiza la unión económica y monetaria, a la vez que está abierto el debate sobre la posibilidad de reforzar la unión política mediante una revisión de los Tratados, es necesaria una integración más profunda que vaya acompañada de una mayor legitimidad democrática;

Marco político y jurídico de la ciudadanía europea

7. reconoce que la introducción de la «ciudadanía europea» con el Tratado de Maastricht fue una etapa fundamental y sumamente simbólica en la construcción de una identidad y una democracia europea, ciudadanía que se reconoció a todos los ciudadanos de los Estados miembros de la Unión Europea y que con la adopción del Tratado de Amsterdam se consideró complemento de la ciudadanía nacional;
8. destaca también que las nuevas disposiciones introducidas por el Tratado de Lisboa suponen un refuerzo de la ciudadanía europea, que se considera adicional (no meramente complementaria) y no sustitutiva de la ciudadanía nacional. La ciudadanía europea no se considera la expresión de unos vínculos preexistentes que conforman el cuerpo político sino un marco normativo que convierte la libertad de circulación de un Estado miembro a otro en un sistema de derechos y no de exclusión;

9. señala que, dos décadas después de la definición de los derechos de los ciudadanos de la UE en el Tratado de Maastricht, tales derechos no siempre forman parte de su realidad cotidiana. Esto se ha visto confirmado por los ciudadanos de la UE durante una consulta pública sobre la ciudadanía europea en la que participaron doce mil personas que facilitaron ejemplos de los obstáculos burocráticos que aún encuentran al ejercer, por ejemplo, el derecho a la libre circulación⁽¹⁾. Encuestas del Eurobarómetro sobre los derechos civiles⁽²⁾ y los derechos electorales⁽³⁾, una serie de diálogos directos de los ciudadanos con políticos nacionales y europeos y diversas preguntas sobre los derechos europeos planteadas a través del servicio de información Europe Direct confirman que es preciso hacer más en este ámbito;

10. subraya que los derechos a que se refiere el informe son los derechos que conceden los Tratados a los ciudadanos de la Unión Europea, pero que muchos de esos derechos fundamentales también son válidos para los nacionales de terceros países;

11. subraya que la relación entre la ciudadanía de la UE y la ciudadanía de los Estados miembros resulta ambigua. Por una parte, depende directamente de la ciudadanía de un Estado miembro, que es la única condición previa para la adquisición de la ciudadanía de la UE según esté definida en la legislación nacional aplicable. Esta dimensión de la ciudadanía de la UE limita su función a la de fuente complementaria de derechos en relación con la ciudadanía de los Estados miembros. Pero, al mismo tiempo, la ciudadanía de la UE desliga el concepto de ciudadanía del Estado-nación y desplaza el acento de la integración del individuo en la comunidad política en que reside a la protección igualitaria de sus derechos individuales, políticos y sociales y a su libre circulación como ciudadano de la UE;

12. subraya que la adquisición de la ciudadanía de un Estado miembro, y a través de ella, de la ciudadanía de la UE, puede ser un instrumento clave para la integración de los nacionales de terceros países en las sociedades europeas y, como tal, debe ser suficientemente accesible a los inmigrantes que son residentes legales de larga duración en la UE. La concesión de la nacionalidad a estos inmigrantes es una herramienta clave para su integración en las sociedades europeas;

13. recuerda que, ya desde su dictamen de 2010 sobre la ciudadanía de la UE, el Comité pide que la Unión Europea haga más democráticas y transparentes sus políticas y sus órganos de toma de decisión; pide además que se adopten mecanismos para promover un diálogo político interactivo y para poner en práctica el principio de democracia participativa;

14. toma nota de que la Comisión hace balance de la actividad realizada hasta ahora y de sus esfuerzos por cumplir sus promesas de promover la ciudadanía de la UE al proponer medidas en doce ámbitos temáticos;

15. señala, no obstante, que el informe presenta propuestas que se refieren principalmente a la dimensión económica de la UE y solo de modo secundario a la dimensión política o social de la integración europea. A modo de ejemplo, no contiene ninguna propuesta concreta y tangible para reforzar los derechos de los pacientes o la prestación transfronteriza de servicios de salud, estimular la diversidad cultural, promover la «Europa social» (por ejemplo, la lucha contra la pobreza y la exclusión social) o avanzar en la construcción gradual de una identidad europea;

16. señala que las medidas expuestas en el informe son, a primera vista, compatibles con los principios de subsidiariedad y proporcionalidad. Ahora bien, es imperativo que la Comisión Europea justifique de manera precisa cada medida específica en el momento de proponerla formalmente, dado que algunas propuestas específicas pueden requerir un examen más detallado (por ejemplo, la expedición de documentos europeos uniformes facultativos). Asimismo, las medidas previstas no deben traducirse en una excesiva carga administrativa y financiera para las administraciones nacionales, regionales y locales;

17. subraya que, ante la proximidad de las elecciones al Parlamento Europeo de 2014, el informe debe leerse desde la perspectiva de la reciente Comunicación de la Comisión Europea y la Recomendación que la acompaña⁽⁴⁾. Estos documentos tienen por objeto reforzar los procedimientos democráticos y la democracia representativa en la UE estimulando la participación en las elecciones europeas;

⁽¹⁾ http://ec.europa.eu/justice/citizen/files/eu-citizen-brochure_en.pdf.

⁽²⁾ http://ec.europa.eu/public_opinion/flash/fl_365_en.pdf.

⁽³⁾ http://ec.europa.eu/public_opinion/flash/fl_364_en.pdf.

⁽⁴⁾ COM(2013) 126 final, Comunicación de la Comisión Europea «Preparación de las elecciones al Parlamento Europeo de 2014: intensificación de su desarrollo democrático y eficiente» y C(2013) 1303 final, Recomendación de la Comisión Europea destinada a fomentar el desarrollo democrático y eficiente de las elecciones europeas.

18. señala que el CDR estuvo estrechamente involucrado en la preparación del informe y que este tiene en cuenta los resultados y propuestas de un estudio, llevado a cabo por encargo del Comité de las Regiones, sobre el papel de los entes locales y regionales en la promoción de la ciudadanía de la Unión y los derechos de los ciudadanos europeos ⁽⁵⁾;

Condiciones para la efectividad de la ciudadanía

19. propone adoptar medidas que permitan garantizar la formación y educación para la ciudadanía, la capacidad de los ciudadanos de ejercer libre y conscientemente sus derechos y deberes individuales, el refuerzo de la dimensión social de la ciudadanía, habida cuenta del agravamiento de la crisis económica, y la supresión de las diversas barreras que limitan el ejercicio del derecho a la libre circulación por parte de los ciudadanos europeos;

20. subraya la gran importancia que tiene la creación de un auténtico espacio de libertad, seguridad y justicia al servicio de los ciudadanos, en un mundo de creciente movilidad ⁽⁶⁾, y recuerda que garantizar a los ciudadanos de la UE el ejercicio sin trabas de su derecho a la libre circulación y residencia es fundamental porque es el derecho consagrado en el Tratado de la UE que más valoran los ciudadanos, considerándolo el logro más importante de la integración de la UE. En este contexto, no basta con crear derechos, también es necesario garantizar que todos los niveles de gobernanza trabajan en conjunción para asegurar que sus titulares los puedan ejercer plenamente;

El papel de los entes regionales y locales

21. recuerda que una de las lecciones importantes extraídas del informe de 2010 es que las dificultades a que se enfrentan los ciudadanos de la UE para el ejercicio de sus derechos no es achacable al déficit legislativo a nivel europeo sino a factores nacionales de transposición y aplicación de la legislación. En vista de lo anterior, considera que el informe de la Comisión Europea no presta suficiente atención a la contribución que pueden aportar los entes regionales y locales a la efectividad y calidad de la ciudadanía europea;

22. señala que los entes locales y regionales ejercerán un papel fundamental en los procesos participativos que han de adoptarse con el fin de hacer realidad un verdadero enfoque «de abajo arriba» que permita a los ciudadanos contribuir de forma significativa a la definición de las políticas de la UE como expresión tangible de sus derechos;

23. subraya el potencial de los entes locales y regionales de contribuir a gestionar los problemas relacionados con la libre circulación y residencia de los ciudadanos europeos, así como otras cuestiones referentes a la acogida de inmigrantes, y reconoce la facultad que tienen los entes territoriales de acercar a grupos que a menudo tienen un grado menor de participación en la vida política, como los jóvenes y los inmigrantes;

24. acoge favorablemente la propuesta de la Comisión Europea de abordar el déficit de información de los agentes a nivel local y regional en relación con los derechos de los ciudadanos europeos –déficit que con frecuencia da lugar a una información errónea de las partes interesadas y dificulta el ejercicio de los derechos en cuestión– creando una herramienta de formación en línea para las administraciones locales. Dado que los miembros del CDR están en posición de conocer las necesidades y las posibilidades de los agentes locales y regionales de sus lugares de origen, manifiesta su disposición a trabajar activamente con la Comisión Europea en el desarrollo y la promoción de esta herramienta en los Estados miembros;

25. acoge favorablemente las nuevas iniciativas de la Comisión encaminadas a eliminar los obstáculos al ejercicio de los derechos que se derivan de la ciudadanía de la Unión, pero señala al mismo tiempo que en los Estados miembros sigue habiendo una separación entre las normas jurídicas aplicables y la realidad cotidiana de los ciudadanos, en especial en las situaciones transfronterizas, y considera que debería prestarse mayor atención a este extremo;

Dimensiones de la ciudadanía de la UE ⁽⁷⁾

La ciudadanía activa:

26. considera que el refuerzo de la ciudadanía europea puede sustentarse fomentando la participación activa de los ciudadanos en la vida de las comunidades locales, y especialmente la participación de los jóvenes, que muestran una mayor movilidad en el espacio europeo;

⁽⁵⁾ Estudio del Comité de las Regiones (2012) sobre el papel de los entes locales y regionales en la promoción de la ciudadanía de la UE y los derechos de los ciudadanos. El resumen del estudio está disponible en este enlace: <http://cor.europa.eu/en/events/forums/Pages/ey2013-toolkit.aspx>.

⁽⁶⁾ CDR 201/2009.

⁽⁷⁾ Esta diferenciación se propuso en el Dictamen del CDR sobre el «Informe sobre la ciudadanía de la UE 2010 — La eliminación de los obstáculos a los derechos de los ciudadanos de la UE»; ponente: Sr. Roberto PELLA (IT/PPE), CDR 355/2010 fin; y se adopta en el presente proyecto de dictamen.

La ciudadanía social:

27. considera esencial reforzar, a escala europea, las iniciativas en beneficio de una ciudadanía social, puesto que el acceso a los derechos sociales está asociado en algunos casos a unos requisitos y criterios fijados por los Estados miembros, lo que propicia distintas formas de discriminación que son contrarias a los principios de igualdad e igualdad de trato consagrados en el Derecho de la UE;

28. reconoce que el informe de la Comisión Europea contiene una serie de medidas destinadas a reforzar la ciudadanía social, como la medida positiva de crear un marco de calidad para los períodos de prácticas, pero de las que solo puede decirse que tienen sentido a título meramente indicativo;

29. apoya firmemente la consolidación efectiva del derecho a la libre circulación, en particular por lo que se refiere a la movilidad de los jóvenes, habida cuenta de la creciente tasa de desempleo en los Estados miembros;

La ciudadanía civil:

30. observa que aún persiste la necesidad de adoptar medidas en esta dirección. Por ejemplo, según las conclusiones del Eurobarómetro especial⁽⁸⁾, solo la mitad de los participantes conocían la existencia y el alcance de las competencias del Defensor del Pueblo Europeo, y muy pocos estaban informados sobre el derecho de presentar una petición ante el Parlamento Europeo⁽⁹⁾;

31. propone a este respecto que los entes locales y regionales organicen acciones específicas y eficaces de sensibilización de los ciudadanos europeos con respecto al Defensor del Pueblo Europeo y al derecho de petición ante el Parlamento Europeo, con apoyo de los adecuados recursos europeos;

La ciudadanía política:

32. toma nota de que el índice de participación en las elecciones europeas no ha dejado de disminuir desde 1979 hasta alcanzar un 43 % en 2009⁽¹⁰⁾, lo que confirma la conclusión de que los ciudadanos europeos tienen la impresión de que su opinión no se tiene en cuenta en la toma de decisiones a nivel europeo (un 68 % de los ciudadanos expresa esta preocupación, según el Eurobarómetro);

33. señala como ejemplo de buenas prácticas⁽¹¹⁾ que los entes locales y regionales puedan, con apoyo de los adecuados recursos europeos, organizar planes y campañas de información a nivel local y regional para informar a los habitantes de su región de su derecho a votar y a presentarse como candidatos en las elecciones al Parlamento Europeo. Asimismo subraya el papel catalizador que pueden desempeñar en la labor de información y sensibilización, en especial de escolares y estudiantes, preparándolos para el ejercicio activo de sus derechos electorales;

34. subraya la necesidad de reforzar los derechos políticos de los nacionales de terceros países, y anima a los Estados miembros a no aplicar normas demasiado restrictivas para permitir el acceso de los nacionales de terceros países a la ciudadanía. En dictámenes anteriores ha reconocido las expectativas de adquirir la ciudadanía de la Unión que tienen los inmigrantes que residen legalmente en los Estados miembros y ha señalado que la participación de los inmigrantes legales en la vida política es un factor muy poderoso para facilitar su integración en las comunidades locales;

35. pide a todos los Estados miembros sin excepción que faciliten a sus ciudadanos el ejercicio de su derecho a votar y a presentarse como candidatos en las elecciones nacionales, independientemente de que residan o se encuentren en el territorio nacional. El ejercicio del derecho de libre circulación dentro de la UE no debe tener como consecuencia que se les prive de derechos políticos;

36. considera que ya se dan las condiciones para profundizar o entablar un diálogo sobre la ampliación del derecho de voto de los ciudadanos de la UE en las elecciones nacionales y regionales de su país de residencia, sin perjuicio de la soberanía de cada Estado miembro (*ius domicili*);

⁽⁸⁾ Estudio del Comité de las Regiones (2012) sobre el papel de los entes locales y regionales en la promoción de la ciudadanía de la UE y los derechos de los ciudadanos. El resumen del estudio está disponible en este enlace: <http://cor.europa.eu/en/events/forums/Pages/ey2013-toolkit.aspx>, p. 12.

⁽⁹⁾ Véase el artículo 227 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE).

⁽¹⁰⁾ Estudio del Comité de las Regiones (2012) sobre el papel de los entes locales y regionales en la promoción de la ciudadanía de la UE y los derechos de los ciudadanos, p. 10.

⁽¹¹⁾ Op. cit., p. 11.

37. pone de relieve el impulso que puede dar el concepto de ciudadanía europea al proceso de ampliación de la UE. La ampliación no solo es un proceso de ajuste económico y legislativo al acervo europeo, sino que también entraña la necesidad de medidas políticas en los países de la ampliación con el objetivo de reforzar las estructuras democráticas y el Estado de Derecho. La perspectiva de la ciudadanía europea puede dar una importancia tangible a esas medidas;

La ciudadanía administrativa

38. subraya una vez más la necesidad de tomar medidas de simplificación administrativa a escala local y regional con el fin de garantizar un ejercicio efectivo de los derechos de ciudadanía europea, en particular el derecho a la libertad de circulación, y de eliminar todas las prácticas disuasivas u otras formas de discriminación que establecen diferencias de trato entre los ciudadanos de la UE, especialmente en lo que se refiere a la concesión del permiso de residencia; asimismo, al determinar los problemas que afrontan, los entes locales y regionales estarán en condiciones de aportar las soluciones adecuadas;

39. reconoce que las medidas anunciadas por la Comisión dan pasos positivos en esta dirección. Dado que uno de los ámbitos de acción entraña la participación de los entes locales ⁽¹²⁾, es necesario, por una parte, llevar a cabo una evaluación del impacto y, por otra, proveer financiación de los fondos europeos;

40. acoge favorablemente las propuestas de la Comisión Europea destinadas a fomentar un reconocimiento más sencillo de los certificados de inspección técnica de vehículos a nivel transfronterizo en la UE, así como la propuesta de armonizar los requisitos para los controles de los vehículos de motor, que deben aplicarse lo antes posible y de manera que aseguren que los ciudadanos pueden ejercer más fácilmente su derecho a la libre circulación, incluido el cambio de matrículas de vehículos entre países;

La cultura de la ciudadanía:

41. propone reforzar iniciativas de cooperación para fomentar la información de los ciudadanos sobre el derecho a la libre circulación, como el hermanamiento de ciudades, las iniciativas de cooperación transfronteriza y otras;

42. reitera ⁽¹³⁾ que, en la perspectiva de las elecciones al Parlamento Europeo en 2014, es muy importante aumentar la sensibilización de todos los ciudadanos de la Unión acerca de sus derechos, especialmente los derechos electorales en su Estado de residencia, y facilitar el ejercicio de estos derechos;

Medios de financiación de las medidas, posibilidades de creación de redes y de cooperación

43. subraya, teniendo en cuenta el nuevo marco financiero plurianual 2014-2020, el impulso que pueden proporcionar los programas «Derechos fundamentales y ciudadanía» y «Europa con los ciudadanos» para reforzar la ciudadanía europea y apoyar las actividades de mejora de los conocimientos y la aplicación de la legislación y las políticas europeas en los Estados miembros;

44. recomienda adoptar un enfoque más simple y eficaz para la financiación de los programas relativos a la ciudadanía europea, definiendo con mayor concreción las prioridades que acompañan a las opciones estratégicas, y con la atención puesta en la difusión de los resultados de los proyectos a fin de reforzar su atractivo para cumplir los objetivos políticos y estratégicos. Para lograr que esto sea una realidad es esencial la participación de los entes regionales y locales en la programación de las medidas, en particular en lo que se refiere a la formación y el desarrollo de los programas de trabajo anuales.

Bruselas, 28 de noviembre de 2013.

*El Presidente
del Comité de las Regiones*

Ramón Luis VALCÁRCEL SISO

⁽¹²⁾ En particular, facilitar datos específicos y accesibles sobre la UE poniendo a disposición de las administraciones locales instrumentos de formación en línea y proporcionando al ciudadano información que le permita resolver sus problemas.

⁽¹³⁾ Véase el Dictamen «Reforzar la ciudadanía de la UE», de 2013.