



COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

Bruselas, 07.09.2001
COM(2001) 506 final

INFORME DE LA COMISIÓN

Tercer informe de la Comisión sobre la ciudadanía de la Unión

RESUMEN

El presente informe se refiere fundamentalmente a los derechos contemplados en la segunda parte del Tratado CE. No obstante, incorpora algunos de los avances realizados en ámbitos estrechamente vinculados a la ciudadanía en sentido amplio, tales como la protección de los derechos fundamentales, incluida la lucha contra cualquier discriminación ilegal.

En este contexto, hay dos textos que merecen especial atención: la propuesta de Directiva 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 y la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

La propuesta de Directiva sobre el derecho de residencia

La propuesta de Directiva 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, adoptada por la Comisión el 23 de mayo de 2001, se inscribe en el contexto jurídico y político creado por la institución de la ciudadanía de la Unión. Tiene por objeto, en particular, sustituir los distintos instrumentos legales existentes en este ámbito por un único instrumento legal, flexibilizar y simplificar las condiciones y formalidades vinculadas al ejercicio de este derecho y clarificar las limitaciones a que estos derechos están sujetos por razones de orden público, seguridad pública y salud pública.

La gran novedad de la propuesta es que después de cuatro años de residencia continua, el ciudadano adquiere un derecho de residencia permanente en el Estado miembro de acogida. Una vez adquirido, este derecho ya no está sujeto a condiciones.

La propuesta de Directiva flexibiliza y simplifica considerablemente las condiciones y formalidades vinculadas al ejercicio de este derecho. Circunscribe y clarifica la posibilidad de rechazar o poner fin a la estancia por razones de orden público, seguridad pública o salud pública.

Responde de este modo a los principales problemas y obstáculos al ejercicio del derecho de libre circulación que la Comisión ha ido detectando progresivamente.

La Carta de los Derechos Fundamentales

En Colonia, los días 3 y 4 de junio de 1999, los Jefes de Estado y de Gobierno se pusieron de acuerdo sobre la necesidad de establecer *una Carta de derechos fundamentales que permita poner de manifiesto ante los ciudadanos de la Unión la importancia sobresaliente de los derechos fundamentales y su alcance.*

Para cumplir esta misión, el Consejo Europeo decidió constituir una instancia *ad hoc* (que tomó el nombre de Convenio), compuesta por representantes del Parlamento Europeo, los parlamentos nacionales, los Gobiernos nacionales y la Comisión.

Entre el 17 de diciembre de 1999 (fecha de su primera reunión) y el 2 de octubre de 2000 (fecha en la que el texto se presentó al Consejo Europeo de Biarritz), el Convenio llevó a cabo un notable trabajo, hasta lograr un amplísimo consenso sobre un proyecto de Carta tan ambicioso e innovador como pragmático.

Las tres instituciones proclamaron en Niza dicha Carta, que no se ha incluido en los tratados pero cuya naturaleza jurídica deberá examinarse a raíz del debate público lanzado para preparar la Conferencia Intergubernamental de 2004.

La Carta reúne por primera vez en un mismo texto todos los derechos de las personas: derechos civiles y políticos, derechos económicos y sociales, y derechos de los ciudadanos de la Unión Europea. Consta de 54 artículos, encabezados por un preámbulo. Además de las disposiciones generales recogidas al final del texto (artículos 51 a 54), los artículos se agrupan en torno a seis valores fundamentales: la dignidad (artículos 1 a 5), las libertades (artículos 6 a 19), la igualdad (artículos 20 a 26), la solidaridad (artículos 27 a 38), la ciudadanía (artículos 39 a 46) y la justicia (artículos 47 a 50).

Hay que recordar que, según el artículo 51 de la Carta, sus disposiciones van dirigidas a las instituciones y órganos de la Unión, así como a los Estados miembros, *únicamente cuando apliquen el Derecho de la Unión*.

El capítulo V de la Carta, relativo a la Ciudadanía, reagrupa los derechos que figuran en la segunda parte del Tratado CE: el derecho a ser elector y elegible en las elecciones al Parlamento Europeo (artículo 39), el derecho a ser elector y elegible en las elecciones municipales (artículo 40), el derecho a recurrir al Defensor del Pueblo (artículo 43), el derecho de petición ante el Parlamento Europeo (artículo 44), la libertad de circulación y de residencia (artículo 45) y el derecho a la protección diplomática y consular (artículo 46). Este capítulo V de la Carta recoge asimismo el derecho de acceso a los documentos (artículo 42), que figura en el artículo 255 del Tratado y, consciente del impacto cada vez mayor de un procedimiento administrativo justo que defienda los derechos e intereses de las personas, el derecho a una buena administración (artículo 41), que constituye una innovación de la Carta inspirada en los principios establecidos en la materia por una abundante jurisprudencia del Tribunal de Justicia.

Derecho a ser elector y elegible en las elecciones al Parlamento Europeo y municipales

La Comisión constata que el índice de participación de los ciudadanos de la Unión en su Estado miembro de residencia en las elecciones al Parlamento Europeo de junio de 1999 fue muy bajo (9%), aunque superior al de 1994 y con tendencia a aumentar en todos los Estados miembros, excepto Alemania.

La Comisión invita a todos los Estados miembros a instaurar un sistema de contacto directo y personal con los electores comunitarios y a animarles a seguir otras pistas, tales como la distribución de impresos de solicitud de inscripción con motivo de cualquier contacto con las autoridades locales o nacionales.

Por lo que se refiere a las elecciones municipales, la Comisión elaborará antes de marzo de 2002 un informe que dará cuenta de la aplicación de la Directiva y de la evolución del electorado tras su entrada en vigor.

Derecho a la protección diplomática y consular

Las decisiones adoptadas por los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros para poner en práctica este derecho no han entrado en vigor, dado que no todos los Estados miembros han adoptado en su ordenamiento jurídico interno los procedimientos necesarios para su aplicación.

A pesar de ello, en la práctica, parece que todos los Estados miembros han adoptado medidas para garantizar que los ciudadanos de la Unión gocen de protección diplomática y consular en un tercer Estado en que su Estado de origen no tenga representación.

Derecho de petición ante el Parlamento Europeo y derecho a recurrir al Defensor del Pueblo

El número de peticiones presentadas ante el Parlamento tiende a disminuir ligeramente (3274 para el período 1997-2000, frente a las 3628 del período 1994-1997), pero sigue siendo bastante elevado.

El gran número de peticiones declaradas inadmisibles muestra que los ciudadanos no tienen una visión clara de las competencias de la Unión o de los derechos conferidos por la ciudadanía de la Unión.

El número de denuncias dirigidas al Defensor del Pueblo no ha dejado de crecer durante los años 1997 a 1999 (1181 denuncias en 1997, 1372 en 1998 y 1577 en 1999). No obstante, debe tenerse en cuenta el considerable número de denuncias declaradas inadmisibles (73% en 1997, 69% en 1998 y 73% en 1999) por estar fuera del mandato del Defensor del Pueblo Europeo.

Medidas de lucha contra el racismo

1997 fue declarado Año Europeo contra el Racismo. Se aprovechó la ocasión para el lanzamiento de importantes iniciativas y la realización de significativos avances en la lucha contra el racismo. Entre tales iniciativas pueden citarse el plan de acción contra el racismo, la creación de una red europea contra el racismo o la creación de un Observatorio del Racismo y la Xenofobia. El racismo representa un peligro para nuestras sociedades europeas. En la lucha contra esta plaga, las instituciones europeas tienen un importante papel que desempeñar.

Medidas antidiscriminatorias

La Comisión ha adoptado varios instrumentos de aplicación del artículo 13 del TCE. La Directiva 2000/43/CE tiene por objeto prohibir en todos los Estados miembros cualquier discriminación basada en el origen racial o étnico en ámbitos tales como el empleo, la educación, la seguridad social, la asistencia sanitaria o el acceso a los bienes y servicios. Por su parte, la Directiva 2000/78/CE tiene por objeto establecer un marco general para luchar contra la discriminación por motivos de religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual en lo que se refiere al empleo y el trabajo. Por último, la Decisión 2000/750/CE establece un programa de acción comunitario de lucha contra la discriminación.

Estos textos dan prueba de la ambición de la Comunidad de promover una sociedad más justa y siguen un enfoque pragmático, centrándose en los principales ámbitos en que puede producirse la discriminación.

Información de los ciudadanos

En el presente informe se hace varias veces hincapié en la necesidad de informar mejor a los ciudadanos de sus derechos.

Durante los últimos años, se han adoptado iniciativas significativas, entre las que cabe destacar el lanzamiento del "Diálogo con los ciudadanos y las empresas" y la creación de "Europe Direct" (Europa en Directo) y de "Citizens Signpost Service" (Servicio de Orientación del Ciudadano).

1.	INTRODUCCIÓN	7
2.	LA CIUDADANÍA DE LA UNIÓN	8
3.	LOS DERECHOS CONFERIDOS EN EL MARCO LA CIUDADANÍA DE LA UNIÓN	9
3.1.	El derecho a circular y residir libremente	9
3.1.1.	<i>La propuesta de Directiva relativa al derecho a circular y residir libremente</i>	9
3.1.2.	<i>Aplicación de las directivas sobre el derecho de residencia de las personas inactivas, pensionistas y estudiantes</i>	12
3.1.3.	<i>Comunicación de la Comisión relativa a las medidas especiales justificadas por razones de orden público, seguridad y salud pública.</i>	13
3.1.4.	<i>Movilidad con fines de educación, formación e investigación</i>	14
3.2.	El derecho a ser elector y elegible en el Estado miembro de residencia	16
3.2.1.	<i>Elecciones municipales</i>	16
3.2.2.	<i>Elecciones al Parlamento Europeo</i>	17
3.3.	Derecho a la protección diplomática y consular	19
3.4.	Derecho de petición	20
3.5.	El Defensor del Pueblo Europeo	22
4.	DERECHOS FUNDAMENTALES	24
4.1.	La Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión	24
4.1.1.	<i>El método convencional:</i>	24
4.1.2.	<i>El contenido de la Carta</i>	25
4.1.3.	<i>La futura evolución de la Carta</i>	26
4.2.	Instrumentos jurídicos contra la discriminación	27
4.3.	Programa Daphne	29
4.4.	Medidas de lucha contra el racismo	29
5.	LA INFORMACIÓN DE LOS CIUDADANOS DE LA UNIÓN	31

1. INTRODUCCIÓN

El artículo 22 del Tratado CE establece que *cada tres años la Comisión informará al Parlamento Europeo, al Consejo y al Comité Económico y Social sobre la aplicación de las disposiciones de la presente parte. Dicho informe tendrá en cuenta el desarrollo de la Unión.*

En aplicación de esta disposición, ya se han adoptado dos informes. El primero¹ cubría el año 1993, mientras que el segundo² abarcaba el período que iba de 1994 a 1996.

Así pues, este tercer informe sobre la ciudadanía de la Unión debería abarcar los años 1997, 1998 y 1999. No obstante, en opinión de la Comisión, este tercer informe tenía que dar cuenta de dos eventos significativos en materia de ciudadanía: la proclamación de la Carta de los Derechos Fundamentales (en el Consejo Europeo de Niza de diciembre de 2000) y la aprobación por la Comisión de la propuesta de Directiva³ 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 ("refundición" del derecho de residencia).

Esta es la razón por la que este tercer informe abarcará un período más largo, que incluya la aprobación por la Comisión de su propuesta de refundición del derecho de residencia.

De conformidad con el artículo 22 del Tratado CE, este informe se centrará en **la aplicación de las disposiciones de la segunda parte del Tratado CE**, titulada precisamente "Ciudadanía de la Unión". Examinará, pues, el alcance de la ciudadanía de la Unión, la libertad de circulación y residencia en el territorio de los Estados miembros, el derecho de sufragio activo y pasivo en el Estado miembro de residencia en las elecciones municipales y al Parlamento Europeo, la protección diplomática y consular y los derechos de petición ante el Parlamento Europeo y de denuncia ante el Defensor del Pueblo.

No obstante, según lo dispuesto en el apartado 2 del artículo 17 TCE, *los ciudadanos de la Unión serán titulares de los derechos y sujetos de los deberes previstos en el presente Tratado.* Así, los derechos que figuran en la segunda parte del Tratado, titulada "Ciudadanía de la Unión", constituyen el núcleo duro de los derechos conferidos en el marco de la ciudadanía, pero no agotan su sustancia. El Tratado CE confiere a los ciudadanos de la Unión otros derechos, que figuran en otros lugares de los Tratados, tales como la prohibición de toda discriminación por razones de nacionalidad (artículo 12).

¹ Documento COM(93) 702 final.

² Documento COM(97) 230 final.

³ Documento COM(2001) 257 final.

Así pues, está justificado que este tercer informe sobre la ciudadanía de la Unión rebase los derechos específicos que figuran en la segunda parte del Tratado CE y aborde también una serie de temas que guardan una relación evidente con la ciudadanía de la Unión, como, en particular, la lucha contra cualquier forma de discriminación y, de una manera más general, la protección de los derechos fundamentales en la Unión.

2. LA CIUDADANÍA DE LA UNIÓN

El término "ciudadanía" es difícil de definir, especialmente en sus concomitancias más o menos sinónimas con el concepto de "nacionalidad", o incluso de "identidad". Si bien puede decirse, con Condorcet, que *el ciudadano no nace, se hace a través de la instrucción*, el Tratado CE, por lo que se refiere a la ciudadanía de la Unión, ha fijado una génesis más prosaica: *será ciudadano de la Unión toda persona que ostente la nacionalidad de un Estado miembro*. La ciudadanía de la Unión es, pues, tal y como han destacado los comentaristas, una ciudadanía "de superposición", que viene a añadirse a la ciudadanía nacional y, cuando proceda, regional y local, en una ciudadanía de varios niveles. Este aspecto quedó aclarado en el Tratado de Amsterdam, que añadió al primer párrafo del artículo 17 la frase *la ciudadanía de la Unión será complementaria y no sustitutiva de la ciudadanía nacional*.

La Comisión constata que los ciudadanos⁴ no siempre perciben correctamente el vínculo entre ciudadanía de un Estado miembro y ciudadanía de la Unión.

Por lo tanto, no es inútil precisar que:

- Corresponde a cada Estado miembro definir las condiciones de adquisición y pérdida de la nacionalidad de dicho Estado. La declaración n° 2 aneja al Tratado de Maastricht (por el que se instituyó la ciudadanía de la Unión) lo precisa claramente: *cuando en el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea se haga referencia a los nacionales de los Estados miembros, la cuestión de si una persona posee una nacionalidad determinada se resolverá únicamente remitiéndose al Derecho nacional del Estado miembro de que se trate*.

⁴ La Comisión recibe numerosas cartas solicitando información sobre las gestiones que hay que realizar para convertirse en ciudadano de la Unión sin tener que pasar por la ciudadanía de un Estado miembro. Véase también la declaración del Sr. Emil Scuka, Presidente de la Unión Internacional de Gitanos, en rueda de prensa ante el Senado italiano el 4 de diciembre de 2000: "Para los gitanos de Europa, la única ciudadanía realmente adecuada es la ciudadanía europea" (cita tomada de un despacho de la Agencia *France Presse*, de 4 de diciembre de 2000).

- No hay ninguna forma autónoma de adquisición de la ciudadanía de la Unión. Ostentar la nacionalidad de un Estado miembro es la única manera de adquirir la ciudadanía de la Unión. Frente a esto, los Estados miembros no pueden cuestionar la calidad de ciudadano de la Unión aun en el caso de que la persona en cuestión tenga asimismo la nacionalidad de un tercer Estado⁵.

La ciudadanía de la Unión es, simultáneamente, fuente de legitimación del proceso de integración europea - debido al refuerzo de la participación de los ciudadanos - y elemento fundamental para la creación de un sentimiento de pertenencia de los ciudadanos a la Unión Europea, de una verdadera identidad europea.

En la valoración del alcance de la ciudadanía de la Unión, hay que evitar todo intento de paralelismo con la ciudadanía nacional. Tanto por su génesis como por los derechos y obligaciones que lleva aparejados, la ciudadanía de la Unión es una ciudadanía *sui generis*, no comparable con la ciudadanía nacional de un Estado miembro.

En esta nueva ciudadanía múltiple, de varios niveles, la ciudadanía de la Unión desempeña un papel complementario, pero no sustitutivo, de la ciudadanía nacional.

3. LOS DERECHOS CONFERIDOS EN EL MARCO LA CIUDADANÍA DE LA UNIÓN

3.1. El derecho a circular y residir libremente

3.1.1. *La propuesta de Directiva relativa al derecho a circular y residir libremente*

El artículo 18 del Tratado CE confiere a todo ciudadano de la Unión el derecho a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros. Integrado en la segunda parte del Tratado, este derecho tiene la naturaleza de un derecho fundamental y personal.

Tal y como destacaba el segundo informe sobre la ciudadanía de la Unión, *el derecho de entrada y de residencia de ciudadanos de la Unión viene regulado por un complejo cuerpo legislativo integrado por dos reglamentos (uno de la Comisión) y nueve directivas. Estos textos, basados en diversos fundamentos jurídicos del Tratado CE, cubren diferentes categorías de beneficiarios y en ocasiones establecen derechos específicos reservados a la categoría a la que pertenece el beneficiario.*

⁵ Asunto C-369/90, *Micheletti*, sentencia de 7.7.1992, Recopilación de Jurisprudencia 1992, p I-4239.

La necesidad de una refundición de estos instrumentos legales a la luz de la ciudadanía de la Unión ha sido identificada por la Comisión⁶, confirmada por el Consejo Europeo de Bruselas en diciembre de 1993⁷ y reafirmada por el Consejo Europeo de Niza⁸.

Las dificultades de esta empresa de refundición son bien conocidas y aparecieron detalladas en el segundo informe sobre la ciudadanía de la Unión⁹.

El 23 de mayo de 2001, la Comisión adoptó una propuesta de Directiva 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 miembros¹⁰. Este texto tiene por fundamento jurídico el artículo 12, el apartado 2 del artículo 18 y los artículos 40, 44 y 52 del Tratado¹¹.

Esta propuesta de directiva se inscribe en el contexto jurídico y político resultante de la institución de la ciudadanía de la Unión, y tiene en cuenta los resultados del informe del grupo de alto nivel sobre la libre circulación de personas, la Comunicación de la Comisión sobre el seguimiento de las recomendaciones del Grupo de Alto Nivel¹², el Segundo Informe sobre la Ciudadanía, las Resoluciones del Parlamento Europeo y la evolución de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia.

Los objetivos de dicha propuesta son los siguientes:

- la sustitución de los distintos instrumentos legales existentes por un único instrumento legal
- la flexibilización de las condiciones y formalidades vinculadas al ejercicio del derecho a la libre circulación y residencia en los Estados miembros por los ciudadanos de la Unión
- la introducción del derecho de residencia permanente
- la simplificación del derecho de libre circulación y residencia de los miembros de la familia
- la clarificación y circunscripción de las limitaciones aplicables a estos derechos por razones de orden público, seguridad pública y salud pública.

⁶ Informe de la Comisión al Consejo Europeo sobre la adaptación de la legislación existente al principio de subsidiariedad: COM(93) 545 final, de 24.11.1993.

⁷ Conclusiones del Consejo - Boletín CE n° 12, 1993, p. 14, punto I.14.

⁸ Conclusiones el Consejo, tercer guión de la letra h) del punto I del Anexo I.

⁹ Véase punto 4.3, p. 17-18.

¹⁰ Documento COM(2001) 257.

¹¹ Ha sido preciso recurrir a las bases jurídicas específicas de los artículos 40, 44 y 52, que cubren a las personas que ejercen una actividad económica en el Estado miembro de acogida, para mantener los derechos específicos previstos para esta categoría de personas.

¹² Documento COM(1998) 403.

La propuesta de Directiva se aplica a todas las categorías de beneficiarios del derecho de residencia: trabajadores por cuenta ajena y por cuenta propia, estudiantes, personas no activas y jubilados.

La propuesta reduce a lo estrictamente necesario las condiciones y formalidades administrativas vinculadas al ejercicio del derecho de residencia. Para estancias inferiores a seis meses, basta con hallarse en posesión de un documento de identidad. Para estancias de una duración superior a seis meses, el ciudadano de la Unión deberá garantizar al Estado miembro de acogida, a través de una simple declaración, que ejerce una actividad económica o dispone de recursos suficientes y de un seguro de enfermedad. Para un primer período de estancia de hasta cuatro años, se suprime el permiso de residencia para los ciudadanos de la Unión y se sustituye por el registro en los Servicios de la población del lugar de residencia.

La gran novedad de la propuesta es que después de cuatro años de residencia continua, el ciudadano adquiere un derecho de residencia permanente en el Estado miembro de acogida. Una vez adquirido, este derecho ya no está sujeto a condiciones y queda certificado mediante un documento previsto al efecto.

La propuesta facilita de igual modo el ejercicio del derecho de libre circulación y residencia de los miembros de la familia. Los miembros de la familia que tienen la nacionalidad de terceros países se benefician también de una mayor protección jurídica, especialmente en caso de fallecimiento del ciudadano de la Unión del que dependen o en caso de disolución del matrimonio, en determinadas condiciones.

Por último, la propuesta circunscribe ulteriormente la posibilidad de rechazar o poner fin a la estancia por razones de orden público, seguridad pública o salud pública. Garantiza a los ciudadanos de la Unión una mayor protección tanto administrativa como jurisdiccional en el marco de las medidas que limitan su derecho de residencia. Concede incluso una protección completa a los menores y personas que hayan adquirido un derecho de residencia permanente, para las cuales la expulsión por razones de orden público queda excluida. En este sentido, incorpora y sustituye las disposiciones de la Directiva 64/221/CEE del Consejo, de 25 de febrero de 1964, para la coordinación de las medidas especiales para los extranjeros en materia de desplazamiento y de residencia, justificadas por razones de orden público, seguridad y salud pública¹³.

¹³ DO 56, de 4.4.1964, p. 850/64. Directiva cuya última modificación la constituye la Directiva 75/35/CEE (DO L 14, de 20.1.1975, p. 14).

3.1.2. *Aplicación de las directivas sobre el derecho de residencia de las personas inactivas, pensionistas y estudiantes*

El 17 de marzo de 1999, la Comisión adoptó un informe¹⁴ sobre la aplicación de las Directivas 90/364/CEE¹⁵ (derecho de residencia de las personas inactivas), 90/365/CEE¹⁶ (derecho de residencia de los jubilados) y 93/96¹⁷ (derecho de residencia de los estudiantes).

La transposición de las directivas por los Estados miembros llevó un cierto retraso en la mayoría de los Estados miembros: tan sólo tres Estados miembros transpusieron dichas Directivas en la fecha prevista (30 de junio de 1992). El Tribunal de Justicia, en su sentencia de 20 de marzo de 1997¹⁸, condenó a Alemania por no haber adoptado en el plazo prescrito las disposiciones necesarias para transponer al Derecho nacional las Directivas 90/364 y 90/365.

El contenido de las leyes de transposición dejó asimismo que desear, dado que la Comisión tuvo que incoar procedimientos de infracción por transposición incorrecta contra 14 Estados miembros. No obstante, la mayoría de los procedimientos fueron finalmente archivados, a ritmos variables, gracias a las modificaciones introducidas por los Estados miembros en su legislación. La Comisión tuvo sin embargo que recurrir al Tribunal de Justicia contra Italia. En su sentencia de 25 de mayo de 2000¹⁹, el Tribunal de Justicia constató que Italia, al limitar los medios de prueba que pueden aportarse y disponer, en particular, que algunos documentos debían ser entregados o ir firmados por la autoridad de otro Estado miembro, además de exigir a los estudiantes que garantizaran la disponibilidad de recursos por un importe determinado, no permitiéndoles claramente elegir entre una declaración y cualquier otro medio al menos equivalente y, finalmente, al no admitir la utilización de una declaración cuando están acompañados de miembros de su familia, ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de las Directivas 90/364, 90/365 y 93/96.

Los Estados miembros reconocieron finalmente el fundamento de los argumentos de la Comisión y modificaron sus medidas de transposición en consecuencia. No obstante, los procedimientos de infracción siguieron un ritmo relativamente lento, lo que provocó que, durante un período relativamente largo, varios ciudadanos de la Unión se encontraran, a causa de una transposición errónea de las directivas, privados de algunos de sus derechos o enfrentados a dificultades administrativas injustificadas.

¹⁴ COM(1999) 127 final.

¹⁵ DO L 180, de 13.7.1990, p. 26.

¹⁶ DO L 180, de 13.7.1990, p. 28.

¹⁷ DO L 317, de 18.12.1993, p. 59. Se adoptó la Directiva 93/96 a raíz de la anulación del Tribunal de Justicia de la Directiva 90/366.

¹⁸ Asunto C-96/95, *Comisión contra Alemania*, Recopilación 1997, I-1653.

¹⁹ Asunto C-424/98, *Comisión contra Italia*, Recopilación 2000, I-4001.

La Comisión considera que es necesario:

- Intensificar los esfuerzos de información de los ciudadanos en cuanto al alcance de sus derechos en materia de libre circulación.
- Seguir garantizando firmemente el respeto del Derecho comunitario existente, garantizando, en particular, un atento seguimiento de las prácticas administrativas de los Estados miembros.
- Conseguir que el Derecho comunitario en materia de libre circulación de personas resulte más legible y reorganizarlo en torno al concepto de ciudadanía. La Comisión dio curso a esta última constatación mediante la adopción, el 23 de mayo de 2001, de la propuesta de Directiva sobre el derecho de los ciudadanos de la Unión a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros (véase el apartado 3.1.1.).

3.1.3. *Comunicación de la Comisión relativa a las medidas especiales justificadas por razones de orden público, seguridad y salud pública*²⁰

El derecho a la libre circulación de los ciudadanos de la Unión, derecho fundamental y personal conferido al margen de todo contexto económico, está sujeto a las limitaciones y condiciones previstas por el Tratado y por las disposiciones adoptadas para su aplicación.

En particular, el apartado 3 del artículo 39, el apartado 1 del artículo 46 y el artículo 55 del Tratado CE permiten a los Estados miembros limitar la libre circulación de las personas por razones de orden público, seguridad o salud pública. Estas medidas deben ajustarse a las disposiciones de la Directiva 64/221/CEE del Consejo, de 25 de febrero de 1964²¹.

La Comisión, tras constatar que esta Directiva ha sido frecuentemente interpretada por el Tribunal de Justicia a lo largo de los años y que la introducción de la ciudadanía de la Unión modifica el contexto en el que se inscribe la interpretación de la Directiva, y teniendo asimismo en cuenta las conclusiones extraídas a partir de las numerosas denuncias de ciudadanos relativas a la aplicación de la Directiva, decidió adoptar una Comunicación con el fin de llamar la atención sobre las principales dificultades planteadas por la aplicación de esta Directiva y ofrecer algunas orientaciones en cuanto a la forma de solucionar estas dificultades.

La Comisión, al final de la Comunicación, concluye que:

- La aplicabilidad de las disposiciones nacionales por razones de orden público, seguridad o salud pública aparece contemplada en el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea y garantiza a los Estados miembros ciertos poderes discrecionales.

²⁰ COM(1999) 372 final, de 19.7.1999.

²¹ DO 56, de 4.4.1964, p. 850.

- No obstante, la aplicación de la definición nacional y de los criterios nacionales a toda medida adoptada por razones de orden público o seguridad pública sigue estando sujeta al respeto del Derecho comunitario. En particular, el derecho personal y fundamental de la libre circulación de los ciudadanos de la Unión debería, junto con el principio de proporcionalidad y el respeto de los derechos fundamentales, orientar a las autoridades nacionales en sus decisiones relativas a una medida de alejamiento del territorio nacional.
- Cualquier medida adoptada por razones de orden público o seguridad pública debe estar adecuadamente justificada por una amenaza real y suficientemente grave en relación con un interés fundamental de la sociedad, y debe respetar los derechos fundamentales del interesado, tal y como aparecen garantizados en el ordenamiento jurídico comunitario.
- Debe respetarse escrupulosamente toda garantía de naturaleza administrativa y jurisdiccional contemplada en la Directiva 64/221/CEE, de acuerdo con la interpretación del Tribunal de Justicia, incluidos el derecho a conocer los motivos de la medida adoptada, así como sus consecuencias, y el derecho a una nueva valoración del caso.
- Conviene destacar la importancia que reviste la valoración global de la situación personal (familiar, social y cultural) antes de la adopción de una medida de alejamiento del territorio nacional respecto de un ciudadano de la Unión o de un miembro de su familia, independientemente de su nacionalidad. Esta valoración debe hacerse individualmente, sin que puedan alegarse razones de prevención general. Las condenas penales anteriores tan sólo constituyen un elemento más de los que deben tenerse en cuenta a la hora de realizar esta valoración global, y no justifican por sí solas ninguna medida adoptada por razones de orden público o seguridad pública.
- Debe prestarse una atención muy especial a la preservación de los derechos, incluida la protección de la vida familiar, de los ciudadanos de la Unión que sean residentes de larga duración o menores de edad, así como de los derechos del grupo de beneficiarios más vulnerable, a saber, los nacionales de terceros países que son miembros de la familia de un ciudadano de la Unión.

3.1.4. *Movilidad con fines de educación, formación e investigación*

Existen dos instrumentos relacionados con las cuestiones de movilidad en los ámbitos de la educación, la formación y la investigación:

- La Recomendación del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la movilidad en la Comunidad de los estudiantes, las personas en formación, los jóvenes voluntarios, los profesores y los formadores, adoptada con fecha de 25 de junio de 2001.

- El plan de acción para la movilidad (PAM), iniciativa de la Presidencia francesa en colaboración con la Comisión Europea, a raíz del mandato del Consejo Europeo de Lisboa, adoptado como resolución por el Consejo el 14 de diciembre de 2000 y aprobado por el Consejo Europeo de Niza.

La movilidad de las personas implicadas en una actividad de formación, enseñanza o voluntariado, constituye una dimensión cada vez más importante de la afirmación de la ciudadanía europea, así como una herramienta de integración intercultural y social.

Basada en los artículos 149 y 150 del Tratado, la Recomendación contempla la supresión de los importantes obstáculos subsistentes en materia de libre circulación de estudiantes, personas en formación, jóvenes voluntarios, profesores y formadores. En dicha propuesta se invita a los Estados miembros a introducir estrategias encaminadas a integrar el aspecto de la movilidad transnacional en sus políticas nacionales aplicadas a los grupos contemplados por esta recomendación.

De igual modo, la recomendación y el plan de acción invitan a la Comisión a cooperar con los Estados Miembros en el intercambio de información sobre las posibilidades de movilidad transnacional dirigida a los grupos destinatarios afectados, con el fin de facilitar su acceso a las diversas fuentes de información sobre movilidad, a lo que contribuirá el desarrollo de un portal en Internet ad hoc.

Finalmente, la recomendación y el plan de acción prevén la elaboración de un informe de seguimiento bienal dirigido al Parlamento y al Consejo.

La Comisión también está trabajando en la supresión de obstáculos a la movilidad de los investigadores, de acuerdo con los objetivos fijados por el Consejo Europeo de Lisboa de los días 23 y 24 de marzo de 2000 con vistas a crear un Espacio Europeo de Investigación. En julio de 2000, la Comisión constituyó un Grupo de Expertos de Alto Nivel sobre la mejora de la movilidad de los investigadores: este grupo ha publicado un informe que ha servido de base a la Comisión en su Comunicación emitida en junio de 2001 bajo el título "Estrategia para la movilidad en el Espacio Europeo de Investigación"²², que propone la puesta en marcha de una serie de acciones.

El derecho de todo ciudadano a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros es el derecho fundamental de la ciudadanía de la Unión.

El mantenimiento de la legislación previa a la institución de la ciudadanía de la Unión, dispersa en numerosos textos jurídicos sectoriales, constituye una herencia del pasado de la que es preciso deshacerse.

²²

Documento COM(2001) 331 final.

La nueva propuesta de Directiva sobre el derecho de residencia aporta simplicidad y legibilidad. Responde a los principales problemas y obstáculos al ejercicio de este derecho, señalados tanto en la Comunicación sobre la aplicación de las directivas relativas a las personas inactivas, los jubilados y los estudiantes, como en la Comunicación relativa a las medidas adoptadas por razones de orden público, seguridad y salud pública.

De este modo se facilita el ejercicio de este derecho fundamental de la ciudadanía de la Unión, al tiempo que se simplifica el Derecho comunitario, respondiendo con ello a las recomendaciones del Parlamento Europeo y el Consejo Europeo.

El alcance práctico de la ciudadanía de la Unión saldrá reforzado a los ojos de los numerosos nacionales de los Estados miembros que ejercen, por períodos de tiempo más o menos largos, el derecho a la libre circulación

3.2. El derecho a ser elector y elegible en el Estado miembro de residencia

3.2.1. Elecciones municipales

El apartado 1 del artículo 19 del Tratado CE garantiza a todo ciudadano de la Unión que resida en un Estado miembro del que no sea nacional el derecho a ser elector y elegible en las elecciones municipales del Estado miembro en el que resida, en las mismas condiciones que los nacionales de dicho Estado.

El 19 de diciembre de 1994, el Consejo adoptó la Directiva 94/80/CE²³ 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 nacionales²⁴.

La Directiva 94/80/CE ya ha sido transpuesta en todos los Estados miembros²⁵.

En su análisis de la conformidad de las leyes de transposición, la Comisión se vio obligada a incoar varios procedimientos de infracción por transposición incorrecta de la Directiva. Los procedimientos se referían esencialmente a las modalidades de inscripción en las listas electorales, así como a la exigencia de conocimiento de la lengua nacional o a la mención de la nacionalidad de los candidatos no nacionales en las papeletas, por ejemplo.

²³ DO L 368, de 31.12.1994, p. 38.

²⁴ Para una presentación del contenido de la Directiva, véase el segundo informe sobre la ciudadanía, COM(97) 230 final, punto 1.1.

²⁵ Bélgica fue el último Estado miembro en proceder a la transposición, mediante ley de 27 de enero de 1999. Bélgica ya había sido condenada por el Tribunal de Justicia por no transposición de esta Directiva (Asunto C-323/97, Rec. 1998, página I-4281).

A raíz de las modificaciones introducidas por los Estados miembros en cuestión, fue posible cerrar la mayoría de los procedimientos. Aún hay cuatro procedimientos abiertos, relativos a Austria, Portugal, Francia y Grecia²⁶. Sólo el procedimiento contra Grecia se encuentra en fase de contencioso.

Según el artículo 13 de la Directiva, la Comisión deberá informar al Parlamento Europeo y al Consejo sobre la aplicación de la Directiva - incluida la evolución del electorado constatada desde su entrada en vigor - dentro del año siguiente a la celebración en todos los Estados miembros de las elecciones municipales organizadas sobre la base de la Directiva. Dado que las últimas elecciones tuvieron lugar en marzo de 2001 en Francia, el informe en cuestión deberá adoptarse antes de marzo de 2002.

3.2.2. *Elecciones al Parlamento Europeo*

El derecho a ser elector y elegible de los ciudadanos de la Unión en las elecciones al Parlamento Europeo en el Estado miembro de residencia es un derecho consagrado en el apartado 2 del artículo 19 del Tratado CE y cuya aplicación se contempla en la Directiva 93/109/CE²⁷ del Consejo, de 6 de diciembre de 1993, por la que se fijan las modalidades de ejercicio del derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones al Parlamento Europeo por parte de los ciudadanos de la Unión residentes en un Estado miembro del que no sean nacionales.

Aunque, en general, la transposición de la Directiva por los Estados miembros ha sido satisfactoria, en algunos casos ha sido preciso incoar procedimientos de infracción por transposición incorrecta.

Tan sólo en un caso ha sido necesario proseguir el procedimiento contemplado en el artículo 226 del Tratado hasta la fase del dictamen motivado. Se trata del procedimiento abierto contra la República Federal de Alemania. La Comisión cuestionaba la exigencia, para los ciudadanos de la Unión, de solicitar la inscripción en las listas electorales antes de cada escrutinio, mientras que la Directiva prevé, en el apartado 4 de su artículo 9, que los electores comunitarios inscritos en las listas electorales deben permanecer inscritos en ellas, en las mismas condiciones que los electores nacionales, hasta que soliciten ser excluidos. Este procedimiento de infracción se cerró tras la modificación de la legislación alemana de transposición de la Directiva.

La Directiva 93/109/CE se aplicó por primera vez en las elecciones al Parlamento Europeo de junio de 1994²⁸. La Comisión, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 16 de la Directiva 93/109/CE, informó al Parlamento Europeo y al Consejo sobre la aplicación de la Directiva en estas elecciones²⁹.

²⁶ Portugal y Austria han manifestado su intención de modificar su legislación en el sentido preconizado por la Comisión.

²⁷ DO L 329, de 30.12.1993, p. 34.

²⁸ En Suecia, las primeras elecciones al Parlamento Europeo se celebraron el 17 de diciembre de 1995, en Austria el 13 de octubre de 1996, y en Finlandia el 20 de octubre de 1996.

²⁹ Documento COM(97) 731 final.

El 18 de diciembre de 2000, la Comisión adoptó una Comunicación sobre la aplicación de la Directiva en las elecciones de junio de 1999³⁰ dirigida a llamar la atención sobre los principales problemas detectados y a difundir y fomentar las buenas prácticas logradas en algunos Estados miembros, con el fin de reforzar la participación de los ciudadanos de la Unión en la vida política del Estado miembro de residencia.

En dicha Comunicación se constataba que el índice de participación de los ciudadanos de la Unión en su Estado miembro de residencia era bastante bajo (9%), aunque superior al de 1994 (5,9%). No obstante, la Comisión comprueba que el índice de participación está aumentando en todos los Estados miembros, con excepción de Alemania. Vemos por otra parte que es el bajísimo índice de inscripción en los dos países que acogen a más nacionales de otro Estado miembro (Francia y Alemania³¹) el que hace que caiga la media de la Unión, que sería del 17,3% si no se tuvieran en cuenta estos dos países.

La Comunicación se centra en dos puntos: la información de los ciudadanos de la Unión no nacionales sobre la existencia del derecho a ser elector y elegible y las modalidades de su ejercicio, por una parte, y, por otra, sobre el funcionamiento del sistema de intercambio de la información destinado a impedir el doble sufragio.

Por lo que respecta a la información de los ciudadanos de la Unión, la Comisión anima a todos los Estados miembros que todavía no lo han hecho a instaurar un sistema de contacto directo y personal con los electores comunitarios que residan en su territorio a través del servicio postal³². En la medida de lo posible, los Estados miembros deberían facilitar la inscripción en las listas electorales mediante reenvío del oportuno formulario por correo.

La Comisión considera que deben explorarse otras vías, y más concretamente la puesta a disposición de los nacionales comunitarios de impresos de solicitud de inscripción en las listas electorales con motivo de cualquier contacto de estos ciudadanos con las autoridades locales o nacionales. En efecto, el esfuerzo deberá en lo sucesivo centrarse en el fomento y la simplificación de la inscripción en las listas electorales del Estado miembro de residencia, así como en la información sobre la existencia del derecho de sufragio activo y pasivo. Este trabajo de fomento deberá desarrollarse de un modo permanente, mientras que las campañas de información tradicionales sólo se realizan durante el período que precede a cada elección.

³⁰ Documento COM(2000) 843 final.

³¹ Francia y Alemania acogen a un 63% de los ciudadanos de la Unión que residen en otro Estado miembro. El porcentaje de participación fue del 4,9% en Francia y del 2,1% en Alemania.

³² En las elecciones de junio de 1999, el porcentaje medio de participación en los países que hacían uso de este sistema de información ascendió al 23,5%.

Por lo que respecta al sistema de intercambio de la información, la Comisión constata que su funcionamiento ha resultado una vez más insatisfactorio. Detrás de esta situación hay factores de dos tipos: el incumplimiento por algunos Estados miembros de las disposiciones establecidas para la realización del intercambio, y las disposiciones de algunas legislaciones electorales de los Estados miembros, y en particular los distintos plazos de cierre de las listas electorales.

La Comisión, en colaboración con las autoridades competentes de los Estados miembros, piensa proseguir sus esfuerzos para mejorar el ejercicio práctico del intercambio en el marco legislativo actual.

La ciudadanía de la Unión confiere el derecho de sufragio activo y pasivo en el Estado miembro de residencia en las elecciones locales y europeas.

Conviene recordar que dicho derecho afecta a cinco millones de personas, algunas de las cuales se veían privadas del derecho a ser elector y elegible en el Estado miembro de origen a causa de su residencia en el extranjero.

La Comisión constata el enorme déficit de información existente en este ámbito. En efecto, los datos disponibles ponen de manifiesto que en los casos en que se ha organizado una campaña de información específica y directa, el índice de participación en las elecciones en el Estado miembro de residencia es muy superior a la media de la Unión.

La Comisión pide a todos los Estados miembros que instituyan un sistema de contacto directo y personal con los electores comunitarios y aboga por la exploración de nuevas vías, en particular mediante la puesta a disposición de información detallada aprovechando cualquier contacto con las Administraciones nacionales o locales.

3.3. Derecho a la protección diplomática y consular

El artículo 20 establece el derecho a la protección de las autoridades diplomáticas y consulares de cualquier Estado miembro en los terceros países en que el Estado miembro del ciudadano no esté representado, en las mismas condiciones que los nacionales del Estado representado. Sugiere asimismo que los Estados miembros establezcan entre ellos al efecto las normas necesarias y entablen las oportunas negociaciones internacionales.

El segundo informe sobre la ciudadanía de la Unión describía la adopción por los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros, reunidos en el Consejo, de tres decisiones: la primera relativa a la protección de los ciudadanos de la Unión Europea por las representaciones diplomáticas y consulares³³, la segunda relativa a las modalidades de ejecución a adoptar por los funcionarios consulares³⁴ y la tercera relativa a las normas de expedición de un título de transporte provisional³⁵.

Todas estas decisiones no entrarán en vigor hasta que todos los Estados miembros las hayan incorporado a su ordenamiento jurídico interno, condición que todavía no se ha cumplido.

No obstante, vemos que en la práctica diaria todos los Estados miembros han adoptado medidas para garantizar que sus representaciones diplomáticas y consulares ofrezcan a los ciudadanos de la Unión no representados en un tercer Estado la protección y la asistencia necesarias en caso de fallecimiento, accidente o enfermedad graves, arresto o detención, actos de violencia de que pudieran ser víctimas, repatriación y otros casos de petición de ayuda.

Los documentos destinados a poner en práctica este derecho, que ha sido elevado por la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión al rango de derecho fundamental³⁶, todavía no tienen una aplicación jurídica debido a que algunos Estados miembros no han adoptado las medidas legales necesarias a escala nacional.

3.4. Derecho de petición

El artículo 21 del Tratado CE declara que todo ciudadano de la Unión tendrá derecho a presentar una petición ante el Parlamento Europeo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 194. Los ciudadanos son los principales beneficiarios de este derecho, aunque el artículo 194 amplíe dicho derecho a todas las personas físicas o jurídicas que residan o tengan su domicilio social en un Estado miembro. El contenido de las peticiones debe entrar dentro del ámbito de actividad de la Comunidad y debe afectar directamente al peticionario. Aunque la Comisión de Peticiones aplica una interpretación generosa cuando decide si una petición es admisible, son numerosas las peticiones declaradas finalmente inadmisibles.

³³ Decisión 95/553/CE, DO L 314, de 28.12.1995, p. 73.

³⁴ No publicada en el Diario Oficial.

³⁵ Decisión 96/409/PESC, DO L 168, de 6.7.1996, p. 4.

³⁶ Artículo 46 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión, DO C 364, de 18.12.2000, p. 1.

La petición constituye una importante oportunidad para los individuos de elevar formalmente sus preocupaciones a la atención de las instituciones comunitarias. Los peticionarios pueden asimismo evidenciar el gran número de casos en que las diversas autoridades de los Estados miembros ignoran el Derecho comunitario, las deficiencias en su aplicación o las necesidades de revisión de determinados elementos de la legislación comunitaria.

La experiencia de los ejercicios parlamentarios 97/98, 98/99 y 99/2000³⁷

A lo largo del período 1997-2000, el flujo de peticiones llegadas al Parlamento ha sido constante. Durante el ejercicio parlamentario 1997-1998, el Parlamento Europeo recibió 1311 peticiones, 1005 en 1998-1999 y 958 en 1999-2000. La tendencia a disminuir del número de peticiones, constatada en el segundo informe, se mantiene con excepción del ejercicio 1997-1998, en que dicho número se incrementó con relación al del año anterior.

Peticiones recibidas por el Parlamento en los últimos diez años

Ejercicio parlamentario	Número	Porcentaje aumento/disminución
1990-1991	785	
1991-1992	684	-12%
1992-1993	900	+30%
1993-1994	1083	+20%
1994-1995	1352	+25%
1995-1996	1169	-14%
1996-1997	1107	-5%
1997-1998	1312	+18%
1998-1999	1005	-24%
1999-2000	958	-5%

³⁷

Fuente: Informes sobre las deliberaciones de la Comisión de Peticiones durante los ejercicios parlamentarios 1996-1997 (Documento A4-0190/97), 1997-1998 (Documento A4-0250/98), 1998-1999 (Documento A4-0117/99). Los informes se encuentran disponibles en el sitio del Parlamento Europeo (http://www.europarl.eu.int/committees/peti_home.htm).

Durante los tres ejercicios parlamentarios considerados, la Comisión de Peticiones admitió a trámite 1767 peticiones, de un total de 3275 (lo que representa el 54%). Algunas de las peticiones se transmitieron al Defensor del Pueblo Europeo y se remitió a algunos de los peticionarios a otros organismos competentes, independientes de la Comunidad Europea.

El elevado porcentaje de peticiones no admitidas a trámite es el resultado de una falta de información sobre las competencias de la Unión y cada una de sus instituciones. Tal y como indicaba la Comisión de Peticiones en su informe sobre el año parlamentario 1999/2000³⁸, *algunas de las peticiones llegan a la Comisión de Peticiones porque las personas no tienen claro cuáles son sus derechos como ciudadanos o residentes de la Unión Europea.*

De las peticiones recibidas durante los tres ejercicios parlamentarios considerados, fueron en total 920 las referentes a los derechos de los ciudadanos, a saber, los asuntos sociales, la libre circulación, los impuestos y el reconocimiento de títulos en el Estado miembro de residencia. El gran número de peticiones relativas a los derechos de los ciudadanos muestra que los ciudadanos se enfrentan frecuentemente a dificultades cuando residen en otro Estado miembro.

3.5. El Defensor del Pueblo Europeo

El segundo párrafo del artículo 21 estipula que todo ciudadano de la Unión podrá dirigirse al Defensor del Pueblo. El marco de acción del Defensor del Pueblo se fija en el artículo 195. Cualquier persona física o jurídica que resida o tenga su domicilio social en un Estado miembro tendrá derecho a dirigirse al Defensor del Pueblo. El Defensor del Pueblo tendrá como misión llevar a cabo investigaciones sobre los casos de supuesta mala administración³⁹ de las instituciones u órganos comunitarios, no pudiendo investigar la acción de las autoridades nacionales u otras organizaciones internacionales.

El primer Defensor del Pueblo de la Unión, el Sr. Jacob Söderman, entró en funciones a finales de Diciembre de 1995 y ha presentado desde entonces varios informes⁴⁰ anuales que contienen información sobre las denuncias recibidas y las normas que rigen la admisibilidad de las mismas y el procedimiento que se sigue con ellas.

³⁸ Documento A5-0162/2000, p. 12.

³⁹ El Defensor del Pueblo dio la siguiente definición del término "mala administración" en su informe anual 1997: "Se produce mala administración cuando un organismo público no obra de conformidad con las normas o principios a que ha de atenerse obligatoriamente". A propuesta de la Comisión de Peticiones (A4-0258/98), el Parlamento adoptó una Resolución en que se celebra esta definición.

⁴⁰ Todos los informes están disponibles en el sitio de Internet del Defensor del Pueblo Europeo, en la siguiente dirección: <http://www.europarl.eu.int/ombudsman/report/en/default.htm>.

Las denuncias durante 1997-1999

En el transcurso de 1997, el Defensor del Pueblo recibió 1181 denuncias, incluidas 1067 procedentes de ciudadanos de la Unión. De entre dichas denuncias, tan sólo 200 condujeron a la apertura de una investigación por parte del Defensor del Pueblo⁴¹. En 1998, éste recibió 1372 denuncias, incluidas 1237 procedentes de los ciudadanos. Sólo 170 condujeron a una investigación. Las cifras para 1999 incluyen 1577 denuncias (1458 procedentes de los ciudadanos) y 201 investigaciones. No se detectó mala administración en 59 casos en 1997, 96 casos en 1998 y 107 casos en 1999.

Las principales instituciones objeto de investigación durante el período 1997-1999 fueron la Comisión Europea, el Parlamento Europeo y el Consejo. En este aspecto, las estadísticas para este período no presentan grandes diferencias con respecto a los años anteriores.

Instituciones y órganos objeto de investigación en 1997-1999

Instituciones y órganos	1997		1998		1999	
	Cantidad	%	Cantidad	%	Cantidad	%
Comisión	163	77%	129	75%	163	80%
Parlamento	24	12%	27	16%	18	9%
Consejo	7	3%	7	4%	14	7%
Otros	17	8%	9	5%	8	4%

El principal tipo de denuncia por mala gestión para el período 1997-1999 se refirió a la carencia o denegación de información o transparencia⁴². El segundo tipo más frecuente de denuncia fue el relativo a casos de demoras injustificadas (1997 y 1999) y negligencia (1998). Otros tipos muy comunes de denuncia por mala administración se refirieron a casos de discriminación, injusticia, abuso de poder, procedimientos y derecho de la defensa.

Las estadísticas del Defensor del Pueblo muestran que el número de ciudadanos que presentan una denuncia ante el Defensor del Pueblo ha venido aumentando cada año desde 1996. El porcentaje de denuncias que entran dentro del mandato del Defensor del Pueblo no ha aumentado de la misma manera, aunque parece que está aumentando. Los informes anuales para 1997-1999 arrojan globalmente

⁴¹ El Defensor del Pueblo ha tratado anualmente las denuncias pendientes del año anterior, e iniciado investigaciones por iniciativa propia. Así, la cifra relativa a las investigaciones puede incluir a estos dos grupos, y no solamente las denuncias de ese mismo año.

⁴² un 23% en 1999, un 30% en 1998 y el 25% en 1997.

un porcentaje muy alto de denuncias inadmisibles: un 73% en 1997 y 1999, y un 69% en 1998. El Defensor del Pueblo intenta prestar ayuda al ciudadano en tales casos, aconsejándoles que se dirijan a la institución adecuada, como puede ser el Parlamento Europeo o un Defensor del Pueblo local o nacional. También, todos los años, se han registrado casos en que el Defensor del Pueblo, con el consentimiento de los denunciantes, ha transferido la denuncia a otra institución.

4. DERECHOS FUNDAMENTALES

El período cubierto por el presente informe se ha caracterizado por la proclamación de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión, la aprobación de instrumentos jurídicos de aplicación del artículo 13 del Tratado CE y la adopción de medidas en el marco del Año Europeo contra el racismo (1997).

4.1. La Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión

La Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión fue proclamada conjuntamente por el Presidente del Parlamento Europeo, el Presidente del Consejo y el Presidente de la Comisión, paralelamente al Consejo Europeo de Niza, el 7 de diciembre de 2000. Se publicó en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas⁴³.

Esta proclamación es el resultado de la Decisión del Consejo Europeo de Colonia, de los días 3 y 4 de junio de 1999, por la que los Jefes de Estado y de Gobierno acordaron que "*la evolución actual de la Unión exige la redacción de una Carta de derechos fundamentales que permita poner de manifiesto ante los ciudadanos de la Unión la importancia sobresaliente de los derechos fundamentales y su alcance*"⁴⁴.

4.1.1. El método convencional:

Para la elaboración del proyecto de Carta, el Consejo Europeo decidió reunir a una instancia *ad hoc*, compuesta por representantes del Parlamento Europeo, los parlamentos nacionales, los Gobiernos nacionales y la Comisión. Su composición, ya trazada en Colonia, se precisó en el Consejo Europeo de Tampere de los días 15 y 16 de octubre de 1999. Esta instancia, que decidió posteriormente denominarse "Convenio", contaba con 62 miembros divididos en cuatro grupos: dieciséis miembros del Parlamento Europeo, treinta miembros de los parlamentos nacionales, quince representantes de los Jefes de Estado y de Gobierno y un representante de la Comisión.

También participaron en los trabajos observadores del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas y del Consejo de Europa - incluido un representante del Tribunal Europeo de los Derechos Humanos, y se invitó al Comité Económico y

⁴³ DO C 364, de 18.12.2000, p. 1.

⁴⁴ Consejo Europeo de Colonia, conclusiones de la Presidencia, Anexo IV.

Social, al Comité de las Regiones y al Defensor del Pueblo a expresar su opinión.

El Convenio escuchó también el parecer de los países candidatos a la adhesión a la Unión Europea.

Los métodos de trabajo del Convenio quedaron fijados a grandes rasgos en las Conclusiones del Consejo Europeo de Tampere. Uno de los principales elementos de dichos métodos se refiere a la transparencia de los trabajos. En efecto, el Consejo Europeo de Tampere sentó el principio de la publicidad de los debates de la instancia y de los documentos presentados en ellos. Esta publicidad se consiguió, en particular, mediante la creación de un sitio Internet⁴⁵, a través del cual los documentos relativos a la elaboración de la Carta se pusieron a disposición del público. Esta publicidad permitió una estrecha concertación con los representantes de la sociedad civil.

La instancia celebró su primera reunión el 17 de diciembre de 1999 en Bruselas. Con este motivo, eligió como Presidente al Sr. Roman Herzog, antiguo Presidente de la República Federal de Alemania. El 2 de octubre de 2000, el Presidente del Convenio pudo constatar un amplio consenso sobre el proyecto de Carta y lo transmitió al Presidente del Consejo Europeo. En su reunión informal en Biarritz de los días 13 y 14 de octubre de 2000, los Jefes de Estado y de Gobierno pudieron manifestar su acuerdo unánime sobre este proyecto.

Por su parte, la Comisión adoptó dos Comunicaciones publicadas el 13 de septiembre y el 11 de octubre de 2000⁴⁶. En dichas Comunicaciones, la Comisión manifestó su apoyo al proyecto de Carta, haciendo asimismo varias sugerencias respectivamente en cuanto a la formulación de algunos de los derechos recogidos en el proyecto o en cuanto a la naturaleza jurídica de ésta.

4.1.2. *El contenido de la Carta*

La Carta reúne en un mismo texto todos los derechos de las personas: derechos civiles y políticos, derechos económicos y sociales, y derechos de los ciudadanos de la Unión Europea. Así, la Carta constituye el primer instrumento de derechos fundamentales a escala internacional en el que se respeta realmente la indivisibilidad de los derechos.

Estos derechos ya han sido ampliamente consagrados por distintas fuentes, tales como las tradiciones constitucionales y las obligaciones internacionales comunes a los Estados miembros, el Tratado de la Unión Europea y los Tratados comunitarios, el Convenio europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales y las Cartas sociales adoptadas por la Comunidad y por el Consejo de Europa, así como la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas y del Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

⁴⁵ <http://db.consilium.eu.int/df>.

⁴⁶ COM(2000) 559 final y COM(2000) 644 final.

La Carta consta de 54 artículos, precedidos de una introducción. Al margen de las disposiciones generales recogidas al final del texto (artículos 51 a 54), los artículos se agrupan en torno a seis valores fundamentales: la dignidad (artículos 1 a 5), las libertades (artículos 6 a 19), la igualdad (artículo 20 26), la solidaridad (artículos 27 a 38), la ciudadanía (artículos 39 a 46) y la justicia (artículos 47 a 50).

En el marco del presente informe, la Comisión desea llamar especialmente la atención sobre los derechos recogidos del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea y agrupados en el capítulo V de la Carta relativa a la Ciudadanía: derecho a ser elector y elegible en las elecciones al Parlamento Europeo (artículo 39), derecho a ser elector y elegible en las elecciones municipales (artículo 40), derecho de acceso a los documentos (artículo 42), derecho de dirigirse al Defensor del Pueblo (artículo 43), derecho de petición ante el Parlamento Europeo (artículo 44), libertad de circulación y de residencia (artículo 45), y derecho de protección diplomática y consular (artículo 46). Ante el impacto cada vez mayor de un procedimiento administrativo justo que defienda los derechos e intereses de las personas, el Capítulo V de la Carta recoge también el derecho a una buena administración (artículo 41). Este derecho se inspira en los principios fijados en la materia por una abundante jurisprudencia del Tribunal de Justicia.

La Carta prevé que los derechos que reconoce, basados en los Tratados comunitarios o en el Tratado de la Unión Europea, se ejerzan en el marco de las condiciones y límites definidos por los Tratados (apartado 2 del artículo 52). Del mismo modo, prevé que los derechos que se corresponden con derechos garantizados por el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos tengan el mismo sentido y alcance que los que les confiere el Convenio, sin que ello impida que el derecho de la Unión, incluida la propia Carta, pueda conceder una mayor protección (apartado 3 del artículo 52).

4.1.3. *La futura evolución de la Carta*

El Consejo Europeo de Niza manifestó su deseo de que la Carta se difundiera lo más ampliamente posible entre los ciudadanos de la Unión. Esta amplia publicidad responde al objetivo de visibilidad de los derechos fundamentales. Es también una condición necesaria para llevar a buen término el debate público sobre Europa.

En efecto, la declaración sobre el futuro de la Unión aneja al proyecto de Tratado de Niza menciona el estatuto de la Carta entre los puntos que deben debatirse públicamente con vistas a la preparación de la Conferencia Intergubernamental prevista para 2004. En este sentido, de acuerdo con las Conclusiones de Colonia, la cuestión del alcance de la Carta deberá en breve ser objeto de examen⁴⁷.

⁴⁷

Consejo Europeo de Niza, Conclusiones de la Presidencia, punto I.2.

Pero, sin esperar a la conclusión de estos trabajos, y tal y como la Comisión destacaba en la citada Comunicación del mes de octubre, es asimismo evidente que la Carta deberá tener efectos, incluso a nivel jurídico, como consecuencia de su proclamación. El Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión no pueden ignorar un texto preparado a petición del Consejo Europeo por todas las fuentes de legitimidad nacional y europea reunidas en el seno de una misma instancia, y que ellos mismos han proclamado.

La proclamación de la Carta de los Derechos Fundamentales, al enumerar el conjunto de los derechos fundamentales que las instituciones y los Estados miembros deben respetar y proteger en su aplicación del Derecho de la Unión, es un signo inequívoco de que el ciudadano se halla finalmente en el centro de la construcción europea.

El objetivo, consagrado por los Tratados, de crear un espacio de libertad, seguridad y justicia tiene por corolario la necesidad de garantizar más eficazmente la protección de los derechos de los ciudadanos. La Carta de los Derechos Fundamentales responde precisamente a esta necesidad.

No sólo las tres instituciones que la han proclamado públicamente podrán difícilmente ignorar la Carta en el futuro, sino que ésta será indudablemente, independientemente de su naturaleza jurídica, una referencia inevitable para el Tribunal de Justicia por lo que se refiere al desarrollo de su jurisprudencia sobre los derechos fundamentales protegidos a nivel de la Unión.

En razón de su contenido, su formulación jurídica rigurosa y su alto valor jurídico, la vocación de la Carta es la de integrarse en los Tratados.

4.2. Instrumentos jurídicos contra la discriminación

La Comisión, en cumplimiento de su compromiso de presentar cuanto antes medidas de aplicación del artículo 13 del Tratado CE, y en respuesta a la voluntad expresada por el Parlamento Europeo, los Estados miembros y los Jefes de Estado y de Gobierno en el Consejo Europeo de Tampere, ha presentado una Comunicación y tres propuestas destinadas a luchar contra la discriminación en la Unión Europea.

El 29 de junio de 2000, el Consejo adoptó la Directiva 2000/43/CE⁴⁸ relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato de las personas independientemente de su origen racial o étnico. Dicha Directiva contempla la prohibición en todos los Estados miembros de cualquier discriminación basada en el origen racial o étnico en distintos ámbitos tales como el empleo, la educación, la seguridad social, la asistencia sanitaria o el acceso a los bienes y servicios.

⁴⁸ DO L 180, de 19.7.2000, p. 22.

El 27 de noviembre de 2000, el Consejo adoptó la Directiva 2000/78/CE⁴⁹, relativa al establecimiento de un marco general para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación. Dicha Directiva tiene por objeto establecer un marco general para luchar contra la discriminación basada en la religión o las convicciones, la discapacidad, la edad o la orientación sexual, por lo que se refiere al empleo y la ocupación.

En la misma fecha, el Consejo adoptó asimismo la Decisión 2000/750/CE por la que se establece un programa de acción comunitario para luchar contra la discriminación (2001-2006)⁵⁰, que dispone de un presupuesto global de 98,4 millones de €.

Este programa apoya y completa los esfuerzos desplegados en la Comunidad y en los Estados miembros para fomentar las medidas de prevención y lucha contra la discriminación simple y múltiple. He aquí los objetivos que persigue:

- Mejorar la comprensión de las cuestiones relacionadas con la discriminación mejorando los conocimientos sobre la misma y evaluando la eficacia de las políticas y de las medidas prácticas.
- Aumentar la capacidad para prevenir y para enfrentarse a la discriminación con eficacia, especialmente fortaleciendo los medios de acción de las organizaciones y mediante el apoyo al intercambio de información y de buenas prácticas, y la creación a tal efecto de redes a escala europea, teniendo en cuenta al mismo tiempo las particularidades de las distintas formas de discriminación.
- Promover y difundir los valores y prácticas en que se basa la lucha contra la discriminación, incluidas las actividades de sensibilización.

Para lograr estos objetivos, la decisión prevé una estrategia basada en tres tipos de acción:

- reforzar el análisis del origen y las repercusiones de la discriminación en la Comunidad;
- apoyar las organizaciones que participan en la lucha y en la prevención de la discriminación, permitiéndoles comparar e intercambiar enfoques y experiencias con otras regiones de la Comunidad;
- sensibilizar a los principales responsables para que aumenten la eficacia de las medidas y acciones tomadas contra la discriminación.

Estos textos dan clara muestra del deseo de la Comunidad de promover una sociedad más justa y aplican un enfoque pragmático, centrándose en los principales ámbitos de incidencia de la discriminación.

⁴⁹ DO L 303, del 2.12.2000 p. 16.

⁵⁰ DO L 303, de 2.12.2000, p. 23.

4.3. Programa Daphne

En el marco de la protección de los derechos fundamentales en general, y de la no discriminación en particular, hay que tener asimismo en cuenta que la Comisión estableció un programa comunitario plurianual (2000-2003) destinado a combatir la violencia ejercida sobre los niños, los adolescentes y las mujeres (Programa Daphne⁵¹). Dicha acción completa las actividades legislativas de la Comisión mediante un apoyo financiero a las organizaciones públicas o privadas de la Unión que luchan sobre el terreno contra la violencia sexual o no, física o mental. El programa Daphne ya ha financiado unos 200 proyectos desde 1997, todos ellos relativos a acciones en beneficio directo de las víctimas de la violencia. En 1999 y en 2000 se realizaron dos estudios de impacto de estos proyectos.

4.4. Medidas de lucha contra el racismo

1997, Año Europeo contra el racismo

El Año Europeo ha sido una importante etapa en el proceso de intensificación de la colaboración en la lucha contra el racismo, que ha conseguido movilizar a personas y organizaciones en todo el territorio de la Unión Europea. A su vez, esta movilización ha creado un clima que favorece los avances políticos. La inclusión de nuevas disposiciones en materia de no discriminación en el Tratado de la Unión Europea, la creación del Observatorio Europeo del Racismo y la Xenofobia en Viena y el Plan de Acción contra el racismo, así como la creación de la red europea de ONGs antirracistas, resultado directo del Año Europeo y muestra del notable esfuerzo de movilización, constituyen un ejemplo significativo de dichos avances.

Plan de acción contra el racismo

El lanzamiento por la Comisión, en marzo de 1998, de un plan de acción contra el racismo⁵², cuyo objetivo es situar la lucha contra el racismo en el centro de numerosas políticas europeas, constituye expresamente una prolongación directa del Año Europeo y sus progresos.

El Plan hace especialmente hincapié en el refuerzo y el fomento de la cooperación y de las asociaciones a todos los niveles, con el fin de promover la diversidad y el pluralismo, reforzando la cooperación no sólo con los distintos socios, sino también entre ellos.

Red europea de organizaciones antirracistas

En el marco de los preparativos del Año Europeo, una serie de organizaciones antirracistas comunicaron a la Comisión su deseo de crear una red europea de organizaciones antirracistas.

⁵¹ Decisión nº 293/2000/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, DO L34, del 9.2.2000, p 1.
⁵² COM(1998) 183 final, de 25 de marzo de 1998.

Los trabajos preparatorios para la instauración de esta estructura se desarrollaron a lo largo de 1998, y unos 250 participantes, representantes de un gran número de ONGs, participaron del 8 al 10 de octubre de 1998 en la conferencia de constitución de la red, en que se definieron una agenda política y un programa de acción europeos, así como los medios necesarios para aplicar dicho programa.

El objetivo principal de la red es conferir a la lucha contra el racismo, la xenofobia, el antisemitismo y el antiislamismo una dimensión europea, con el fin de garantizar una conexión entre las iniciativas locales o nacionales y las iniciativas europeas, intercambiar experiencias en la materia, reforzar las iniciativas existentes, y desarrollar nuevas estrategias para combatir el racismo y promover la igualdad de los derechos y oportunidades.

La red dirige campañas europeas y coopera con las instituciones europeas para obtener los mejores resultados de sus políticas en la lucha contra el racismo. La red desempeña también una labor primordial en el contexto del Programa de Acción Comunitaria de lucha contra la discriminación (2001-2006) y en el lanzamiento de directivas contra la discriminación adoptadas en virtud del artículo 13 del Tratado.

El Observatorio Europeo del Racismo y la Xenofobia

El Observatorio⁵³ tiene por misión la de proporcionar a la Comunidad Europea y a sus Estados miembros datos objetivos, fiables y comparables sobre los fenómenos racistas, xenófobos y antisemitas a escala europea, con el fin de permitirles adoptar las medidas adecuadas o definir planes de acción.

De acuerdo con el segundo informe del Observatorio, publicado en noviembre de 2000⁵⁴, en todos los Estados miembros las minorías étnicas o raciales, los inmigrantes y los refugiados están expuestos a crímenes raciales y a ser objeto de discriminación. Los crímenes cometidos por grupos xenófobos afectan principalmente a los inmigrantes, a las personas de origen extranjero y a la comunidad judía. En 1999, en algunos Estados miembros se constataron actos de discriminación contra las minorías gitanas.

La mayoría de los actos de discriminación constatados en 1999 se refieren al empleo y al mercado laboral.

El racismo en Internet empieza a ser un fenómeno especialmente preocupante en algunos Estados miembros, en la medida en que los grupos racistas utilizan ampliamente Internet para difundir ideas racistas, antisemitas, xenófobas y hostiles con creciente profusión y un elevado grado de impunidad.

Según el citado informe, las nuevas directivas europeas basadas en el artículo 13 del Tratado CE deberían contribuir notablemente a mejorar la situación.

⁵³

El Observatorio se creó en virtud del Reglamento (CE) n° 1035/97. Su sede está en Viena.

⁵⁴

Este informe está disponible en la siguiente dirección: <http://www.eumc.at/publications/>.

Una de las funciones del Observatorio es establecer y coordinar la "Red Europea de Información sobre Racismo y Xenofobia" (RAXEN), formada por una unidad central que coopera con organizaciones a escala nacional, como centros de investigación universitarios, organizaciones no gubernamentales y organismos especializados. Se encarga de recopilar y analizar los datos e información disponibles y de elaborar una base de datos accesible al público. Además constituirá la base de información, conocimiento y experiencia para establecer estrategias de lucha contra el racismo en Europa.

5. LA INFORMACIÓN DE LOS CIUDADANOS DE LA UNIÓN

El proyecto "Diálogo con los Ciudadanos y las Empresas" es el sucesor de la iniciativa "Ciudadanos de Europa" descrita en el segundo informe sobre la ciudadanía de la Unión⁵⁵.

El "Diálogo con los Ciudadanos y las Empresas" tiene dos objetivos específicos: concienciar a la población de sus derechos en la Unión Europea y establecer una comunicación bidireccional con los ciudadanos con el fin de obtener información sobre los problemas que se les plantean a la hora de ejercitar sus derechos.

Para suministrar a los ciudadanos esta información en el marco de una base permanente de diálogo, se creó un Servicio llamado "Europe Direct" (Europa en Directo).

Los sitios Internet del programa "Diálogo con los Ciudadanos y las Empresas" y "Europe Direct" están asimismo disponibles y en condiciones de facilitar información y asesoramiento a partir de multitud de fuentes.

Por otro lado, el "Diálogo con los Ciudadanos y las Empresas" proporciona a los ciudadanos una serie de publicaciones que les ofrecen una visión general de sus derechos y el modo de hacerlos valer.

La Comisión ha emprendido, a petición de los ciudadanos, la renovación de las guías publicadas bajo la égida de la iniciativa Ciudadanos de Europa.

Además, se han publicado nuevas guías. La guía "Cómo hacer valer sus derechos en el mercado único", publicada en 2000, y las fichas nacionales relacionadas con ésta responden, por ejemplo, a la falta de información de los ciudadanos sobre las distintas vías de recurso de las que disponen para hacer valer sus derechos a escala nacional y comunitaria. La guía "Protección de datos en la Unión Europea", publicada en 2001, informa a los ciudadanos sobre sus derechos en lo referente a la recopilación y explotación de datos personales, así como la postura a adoptar en caso de violación de estos derechos.

Estas guías se pueden conseguir gratuitamente por correo a través del centro de llamadas de "Europe Direct".

⁵⁵

Documento COM(97) 230 final, p. 19.

El centro de llamadas de "Europe Direct" ofrece servicios de ayuda por teléfono gratuitos en cada Estado miembro, además de un servicio directo de respuesta por correo electrónico, correo postal o fax. Dicho centro trata las peticiones de información en las 11 lenguas oficiales de la UE y en relación con todos los ámbitos de la política de la UE.

"Europe Direct" actúa como primer punto de contacto para ayudar a los ciudadanos que no saben cómo o dónde encontrar respuesta a sus preguntas. Su misión es servir de complemento a las redes de información presentes en todos los Estados miembros con el fin de canalizar a los ciudadanos en primer lugar hacia la información básica y en segundo lugar hacia la instancia más apropiada de los múltiples servicios de información general o especializada.

El centro de llamadas contesta a las cuestiones generales sobre la Comisión Europea y las restantes instituciones de la UE. El servicio interno de "Europe Direct" se ocupa de las cuestiones que requieren alguna investigación adicional.

Desde 1998, "Europe Direct" ha tratado más de 200.000 solicitudes de información sobre todos los asuntos relacionados con la actividad de la Comisión Europea y de las instituciones de la UE en general.

Las cuestiones relativas a los problemas prácticos a que los ciudadanos se enfrentan en el ejercicio de sus derechos en el mercado único se transfieren al Servicio de Orientación de los Ciudadanos (*Citizens Signpost Service*), un servicio secundario que ofrece asesoramiento jurídico informal. Este servicio, que en la actualidad forma parte del programa "Diálogo con los Ciudadanos y las Empresas", utiliza un equipo de expertos que cubre todas las lenguas de la Unión Europea.

Un informe fechado en marzo de 2000 del Servicio de Orientación de los Ciudadanos muestra que son pocos los casos en que las solicitudes de información suscitan problemas realmente relacionados con la aplicación del derecho comunitario o que entran dentro de los ámbitos cubiertos por éste. La mayor parte de las dudas suele responder a una falta de conocimiento sobre el alcance del derecho comunitario o a una confusión sobre cuál es la institución, comunitaria o nacional, responsable de solucionar el problema en cuestión.

En cuanto a la defensa de sus derechos, los ciudadanos tienden claramente a sobrestimar lo que pueden esperar de la CE, especialmente cuando residen en otro Estado miembro. Incluso en ámbitos de reconocido carácter nacional, se atribuye a menudo a las instituciones europeas la facultad de intervenir como autoridad supranacional en razón de intereses generales.

El análisis de los problemas con los que tropiezan los ciudadanos permite a la Comisión determinar las necesidades de información de los ciudadanos y a la vez detectar disfunciones eventuales o carencias en la aplicación del Derecho comunitario. Además, los problemas sometidos al "Servicio de Orientación" pronto constituirán una parte integrante de la iniciativa más general de "elaboración interactiva de políticas" emprendida actualmente por la Comisión.

Finalmente, conviene recordar que la Comisión Europea, en su empeño por establecer un acercamiento entre los ciudadanos y las instituciones europeas, organiza cada año visitas informativas para unas 40.000 personas.

En el presente informe se hace alusión repetidamente al "déficit" de información sobre las actividades de la Unión.

Un efecto perverso de dicho déficit de conocimiento es la creencia de los ciudadanos de que las competencias y poderes de la Unión, y de la Comisión en particular, son mayores de lo que lo son en realidad.

Esta constatación se ha visto corroborada por la experiencia del Servicio de Orientación de los Ciudadanos, las denuncias recibidas por el Defensor del Pueblo, las peticiones presentadas ante Parlamento Europeo o las cartas dirigidas a los distintos Servicios de la Comisión.

Así pues, el lanzamiento de "Europe Direct" y, en el terreno del Mercado interior, del programa "Diálogo con los ciudadanos y las empresas", cuyo "Servicio de Orientación" constituye el elemento principal, son iniciativas que van por buen camino: facilitar al ciudadano la información que necesita de una forma descentralizada, rápida y sencilla. Ello debería permitir a las instituciones europeas abordar mejor los problemas con los que tropiezan los ciudadanos en el ejercicio de sus derechos, cuando éstas modifican o elaboran las políticas comunitarias en favor de los ciudadanos.