



**2018/2111(INI)**

11.1.2019

# **OPINIÓN**

de la Comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior

para la Comisión de Asuntos Constitucionales

sobre la aplicación de las disposiciones del Tratado relacionadas con la  
ciudadanía de la Unión  
(2018/2111(INI))

Ponente de opinión: Martina Anderson

PA\_NonLeg

## SUGERENCIAS

La Comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior pide a la Comisión de Asuntos Constitucionales, competente para el fondo, que incorpore las siguientes sugerencias en la propuesta de Resolución que apruebe:

- Visto el Informe sobre la ciudadanía de la UE 2017, de 24 de enero de 2017, titulado «Fortaleciendo los derechos de los ciudadanos en una Unión de cambio democrático» (COM(2017)0030),
  - Vista su Resolución, de 12 de diciembre de 2017, sobre el Informe sobre la ciudadanía de la UE 2017: fortaleciendo los derechos de los ciudadanos en una Unión de cambio democrático<sup>1</sup>,
  - Vista la Directiva 2004/38/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, relativa al derecho de los ciudadanos de la Unión y de los miembros de sus familias a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros<sup>2</sup>,
  - Vistas las conclusiones del Consejo, de 9 de junio de 2011, sobre la finalización del proceso de evaluación del grado de preparación de Bulgaria y Rumanía para la aplicación del acervo de Schengen (9166/3/11 y 9167/3/11, respectivamente),
  - Vista la notificación presentada por la primera ministra del Reino Unido al Consejo Europeo, el 29 de marzo de 2017, de conformidad con el artículo 50, apartado 2, del Tratado de la Unión Europea (TUE), sobre de la intención del Reino Unido de retirarse de la Unión Europea,
  - Vista su Resolución, de 13 de noviembre de 2018, sobre las normas mínimas para las minorías en la Unión<sup>3</sup>,
  - Vista su Resolución, de 7 de febrero de 2018, sobre la protección y no discriminación de minorías en los Estados miembros de la Unión<sup>4</sup>,
- A. Considerando que, de conformidad con el artículo 2 del TUE, la Unión se asienta en los valores de respeto de la dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, Estado de Derecho y respeto de los derechos humanos;
- B. Considerando que la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea recoge todos los derechos individuales, civiles, políticos, económicos y sociales de los que gozan los ciudadanos de la Unión; que la Carta tiene como objetivo proteger a los ciudadanos europeos frente a toda discriminación ejercida por razón de sexo, raza, color, orígenes étnicos o sociales, características genéticas, lengua, religión o convicciones, opiniones políticas o de cualquier otro tipo, pertenencia a una minoría nacional, patrimonio, nacimiento, discapacidad, edad u orientación sexual; que el artículo 18 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) prohíbe toda

---

<sup>1</sup> DO C 369 de 11.10.2018, p. 11.

<sup>2</sup> DO L 158 de 30.4.2004, p. 77.

<sup>3</sup> Textos Aprobados, P8\_TA(2018)0447.

<sup>4</sup> DO C 463 de 21.12.2018, p. 21.

discriminación por razón de la nacionalidad;

- C. Considerando que la consolidación de los derechos de los ciudadanos y las instituciones democráticas pasa también por la lucha contra todas las formas de discriminación y contra la desigualdad de género;
- D. Considerando que el ejercicio efectivo de los derechos de la ciudadanía presupone que todos los Estados miembros garantizan los derechos y las libertades consagrados en la Carta de los Derechos Fundamentales;
- E. Considerando que la ciudadanía de la Unión se adquiere por medio de la nacionalidad de un Estado miembro y complementa claramente la ciudadanía nacional de conformidad con el artículo 9 del TUE; que la ciudadanía de la Unión se añade a la ciudadanía nacional y no la sustituye; que los Estados miembros deberían hacer uso de la prerrogativa de conceder la ciudadanía en un espíritu de cooperación leal, dentro del respeto de los Tratados, que han consolidado los derechos y salvaguardias de la ciudadanía de la Unión, dotando así a la Carta de Derechos Fundamentales de valor jurídico; que Irlanda del Norte es un caso especial en el que los ciudadanos, en virtud del acuerdo conjunto entre la Unión Europea y el Reino Unido de diciembre de 2017, deben gozar de sus derechos como ciudadanos de la Unión, tener acceso a ellos y ejercerlos en el lugar donde residen; considerando que el artículo 20 del TFUE dispone que será ciudadano de la Unión toda persona que tenga la nacionalidad de un Estado miembro y, como tal, tenga los derechos y las obligaciones consagrados en los Tratados y en la Carta;
- F. Considerando que el derecho a la igualdad de trato constituye uno de los principios básicos de la Unión y un derecho fundamental de todas las personas; que, al establecer la ciudadanía de la Unión, el artículo 9 del Tratado de la Unión Europea dispone expresamente que la Unión respetará el principio de la igualdad de sus ciudadanos, que se beneficiarán por igual de la atención de sus instituciones, órganos y organismos;
- G. Considerando que aproximadamente el 8 % de los ciudadanos de la Unión pertenece a una minoría nacional y aproximadamente el 10 % habla una lengua regional o minoritaria; que la Unión todavía no ha desarrollado un marco común propio para garantizar los derechos de dichos ciudadanos, que puede incluir índices de referencia y sanciones;
- H. Considerando que, según el Informe sobre la ciudadanía de la Unión 2017, elaborado por la Comisión, desde 2012 son cada vez más numerosas las personas que afirman haber sufrido alguna forma de discriminación;
- I. Considerando que la libertad de circulación es una de las cuatro libertades fundamentales de la Unión, una piedra angular de la integración europea y uno de los derechos más valorados de los ciudadanos de la Unión; que el derecho a la libertad de circulación y su ejercicio resultan fundamentales para la ciudadanía de la Unión; que los ciudadanos de la Unión todavía pueden enfrentarse a una serie de obstáculos persistentes o nuevos a la hora de ejercer su derecho a la libertad de circulación y residencia, por ejemplo requisitos de documentación excesivos, procedimientos onerosos para la obtención de derechos de residencia, dificultades para acceder a servicios sanitarios o tediosos trámites para acceder al mercado de trabajo u obtener el

reconocimiento de cualificaciones profesionales; que algunos ciudadanos europeos han sido objeto de expulsión o de decisiones de expulsión dentro de la Unión;

- J. Considerando que la creación del espacio Schengen y la integración del acervo de Schengen en el marco de la Unión amplía en gran medida la libertad de circulación dentro de la Unión y constituye uno de los mayores logros del proceso de integración europea; que, en sus conclusiones de 9 de junio de 2011(9166/3/11 y 9167/3/11), el Consejo confirmó la finalización satisfactoria del proceso de evaluación del grado de preparación de Rumanía y Bulgaria para acceder al espacio Schengen;
  - K. Considerando que el Parlamento Europeo es la única institución de la Unión elegida por sufragio directo; que los principios de democracia representativa, rendición de cuentas y transparencia son pilares fundamentales del Parlamento Europeo;
  - L. Considerando que los ciudadanos europeos están representados directamente en el Parlamento Europeo y gozan del derecho democrático de presentarse como candidatos y de votar en las elecciones europeas, sin perjuicio de determinados mecanismos específicos de algunos Estados miembros, como prevén los Tratados; que estos derechos deben respetarse también en el caso de los ciudadanos que residen en el territorio de otro Estado miembro; que los ciudadanos de la Unión deben tener, de conformidad con el artículo 22 del TFUE y con el artículo 10 del TUE, el derecho a votar y a presentarse como candidatos en las elecciones al Parlamento Europeo;
  - M. Considerando que la libertad de circulación es uno de los principios más importantes de la Unión Europea; que los ciudadanos europeos que han ejercido su derecho a la libertad de circulación pueden encontrarse con que se les deniega el derecho a votar o se les dificulta su ejercicio en las elecciones europeas y locales en los Estados miembros de acogida en los que este derecho no se facilita ni se promueve adecuadamente;
  - N. Considerando que Irlanda del Norte será la más afectada por el *Brexit*; que el «endurecimiento» de la frontera con la República de Irlanda es una preocupación especial que afecta a los derechos a la libertad de circulación y a la ciudadanía de la Unión;
  - O. Considerando que la introducción de la ciudadanía europea es un logro del proyecto europeo que aún no ha desarrollado su pleno potencial y que se trata de una construcción única que no existe en otras partes del mundo;
1. Hace hincapié en que la Unión tiene el deber de proteger a las minorías y de garantizar sus derechos en la misma medida que a la mayoría de la población; señala que, de acuerdo con el artículo 2 del TUE, la protección de las minorías es uno de los valores fundamentales de la Unión; observa asimismo que el artículo 21 (sobre la no discriminación) y el artículo 22 (sobre la diversidad cultural, religiosa y lingüística) de la Carta de los Derechos Fundamentales adquirieron forma jurídicamente vinculante en el TFUE; señala que todos los derechos actuales en virtud de la Carta y del Convenio Europeo de Derechos Humanos, así como la supervisión y las protecciones previstas por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, son fundamentales para los ciudadanos de Irlanda del Norte de cara a la aplicación del Acuerdo de Viernes Santo;
  2. Hace hincapié en que las comunidades minoritarias nacionales, étnicas o lingüísticas

autéctonas constituyen una importante contribución a la diversidad y la cultura europeas; recuerda que la conservación y el fomento de la diversidad cultural y lingüística en el seno de los Estados miembros y entre ellos constituye un valor fundamental y, al mismo tiempo, una de las principales tareas de la Unión Europea;

3. Subraya que los ciudadanos europeos no están suficientemente informados de los derechos que dimanen de la ciudadanía de la Unión, incluido el derecho a votar en las elecciones europeas y locales o a recibir protección consular de las embajadas de otros Estados miembros; pide a la Comisión y a los Estados miembros que promuevan la participación de los ciudadanos en la vida democrática, manteniéndolos plenamente informados de sus derechos de voto y eliminando los obstáculos a su participación, y que aborden las cuestiones de la accesibilidad, la participación, la no discriminación y la igualdad, de modo que todos los ciudadanos de la Unión, incluidas las personas con discapacidad, puedan ejercer sus derechos fundamentales de la misma manera que los demás ciudadanos;
4. Señala que algunos Estados miembros no amplían los derechos de voto a las elecciones al Parlamento Europeo a sus nacionales, que son ciudadanos europeos, una práctica que limita la diversidad de puntos de vista en el Parlamento y reduce la rendición de cuentas de las instituciones europeas ante los ciudadanos europeos; considera que los Estados miembros deben velar por que sus nacionales reciban la protección de todos los derechos económicos, sociales, políticos, medioambientales y democráticos asociados a la ciudadanía de la Unión; señala que existen diferentes prácticas en los Estados miembros por lo que se refiere a la aplicación del derecho consagrado en el artículo 20, apartado 2, del TFUE; anima a los Estados miembros a que amplíen el derecho de voto lo máximo posible;
5. Pide a la Comisión que supervise periódicamente la aplicación de la Directiva 2004/38/CE en los Estados miembros y adopte las medidas adecuadas para eliminar los obstáculos a la libertad de circulación, de forma que todos los ciudadanos de la Unión puedan disfrutar de plena libertad de circulación, sin el obstáculo de los controles fronterizos;
6. Pide al Consejo y al Consejo Europeo que permitan la adhesión al espacio Schengen de todos los países que cumplan los criterios técnicos pertinentes, permitiendo de este modo que todos los ciudadanos de la Unión puedan disfrutar de la libertad de circulación sin controles fronterizos que la obstaculicen;
7. Señala que casi siete millones de ciudadanos de la Unión viven actualmente en países que no pertenecen a esta y que se espera que esta cifra se incremente, al menos, hasta los diez millones de aquí a 2020; hace hincapié en la necesidad de que los Estados miembros respalden una amplia participación democrática en las próximas elecciones europeas de 2019; pide la aplicación plena y efectiva de la Directiva (UE) 2015/637 con el fin de garantizar la protección consular de los ciudadanos de la Unión que residen en terceros países en los que no están representados sus Estados miembros;
8. Manifiesta su preocupación ante ciertas prácticas adoptadas por algunos Estados miembros, como los «visados de oro», consistentes en conceder a ciudadanos de terceros países derechos de ciudadanía a cambio solo de inversiones, sobre la base de criterios mínimos; subraya que la ciudadanía de la Unión no debe reducirse a una mera

mercancía; insta a los Estados miembros a que abandonen la venta de permisos de residencia y de nacionalidad a través de «visados de oro» y programas para inversores, debido al alto riesgo de corrupción, abuso y mal uso del espacio Schengen para fines delictivos; pide a la Comisión que, en el contexto de su propuesta, examine atentamente los «regímenes nacionales de concesión de la ciudadanía de la Unión a los inversores» e insista en los procedimientos que los Estados miembros deben seguir al ejercer su competencia de concesión de la ciudadanía dentro del pleno respeto del Derecho de la Unión;

9. Insta a los Estados miembros a que tengan en cuenta la situación particular de los hijos de ciudadanos de la Unión que ejercen los derechos que les confieren los Tratados cuando dichos menores puedan tener dificultades para cumplir los criterios de obtención de la ciudadanía en virtud de la normativa nacional, sobre todo cuando un requisito de ciudadanía pueda implicar la demostración de un estrecho vínculo con el país en cuestión;
10. Observa con preocupación que el derecho a la vida familiar de muchos ciudadanos de la Unión casados o en una relación estable con ciudadanos de países terceros puede verse comprometido debido a la legislación nacional o a su mala aplicación, al igual que su capacidad de ejercer sus derechos en virtud de los Tratados cuando se desplazan dentro de la Unión;
11. Insta a los Estados miembros a que actúen con proporcionalidad cuando adopten decisiones de expulsión de su territorio de ciudadanos de otro Estado miembro, y recuerda que dichas decisiones deben referirse a la persona en cuestión, adoptarse tras haber examinado debidamente las circunstancias y respetar los derechos fundamentales;
12. Pide a la Agencia de los Derechos Fundamentales que empiece a abordar la discriminación contra las lenguas regionales o minoritarias a nivel local, regional y nacional en su programa de trabajo;
13. Considera que, para dotar de contenido a las referencias a las minorías y a la igualdad de todos los ciudadanos de la Unión a que se refieren los artículos 2 y 9 del TUE, respectivamente, y con el fin de aprovechar mejor el potencial de la ciudadanía de la Unión, la Unión debe tomar medidas para garantizar la protección de los valores fundamentales de esta y de los derechos de las minorías; reitera la necesidad de que la Unión disponga de un sistema de protección integral para las minorías nacionales, étnicas y lingüísticas autóctonas, incorporando los instrumentos de Derecho internacional existentes y siguiendo las mejores prácticas contrastadas en la Unión; considera que dicho marco debe tener sus propias normas, que han de ser rigurosas, e ir acompañado de un sólido mecanismo de control;
14. Condena enérgicamente el aumento de los episodios de racismo, xenofobia, discriminación e incitación al odio, así como los actos violentos cometidos por organizaciones neofascistas y neonazis en varios Estados miembros de la Unión;
15. Subraya que la protección de los derechos e intereses de los ciudadanos de la UE-27 que residen o han residido en el Reino Unido y de los ciudadanos del Reino Unido que residen o han residido en la UE-27 debe constituir una prioridad absoluta en las negociaciones del acuerdo de retirada del Reino Unido; manifiesta su profunda

preocupación ante el estado actual de las negociaciones sobre la salida del Reino Unido de la Unión y las desastrosas consecuencias que el supuesto de no llegar a un acuerdo tendría en la vida de más de cinco millones de personas; pide a los Gobiernos del Reino Unido y de Irlanda que, de conformidad con los Tratados y los acuerdos internacionales pertinentes, garanticen la protección de los derechos de los ciudadanos de la Unión que viven en Gran Bretaña e Irlanda del Norte después del *Brexit*;

16. Pide a la Comisión que actúe con firmeza y rapidez y exija a los Estados miembros todos los datos y controles pertinentes para asegurar que no se pongan en riesgo la integridad y la seguridad del sistema de Schengen.



**INFORMACIÓN SOBRE LA APROBACIÓN EN LA COMISIÓN COMPETENTE  
PARA EMITIR OPINIÓN**

<b>Fecha de aprobación</b>	10.1.2019
<b>Resultado de la votación final</b>	+:                40 -:                7 0:                0
<b>Miembros presentes en la votación final</b>	Asim Ademov, Martina Anderson, Heinz K. Becker, Monika Beňová, Michał Boni, Caterina Chinnici, Rachida Dati, Frank Engel, Laura Ferrara, Romeo Franz, Kinga Gál, Ana Gomes, Nathalie Griesbeck, Sylvie Guillaume, Monika Hohlmeier, Sophia in 't Veld, Cécile Kshetu Kyenge, Monica Macovei, Roberta Metsola, Claude Moraes, Ivari Padar, Judith Sargentini, Birgit Sippel, Csaba Sógor, Helga Stevens, Traian Ungureanu, Bodil Valero, Marie-Christine Vergiat, Udo Voigt, Josef Weidenholzer, Cecilia Wikström, Kristina Winberg, Tomáš Zdechovský, Auke Zijlstra
<b>Suplentes presentes en la votación final</b>	Dennis de Jong, Anna Hedh, Lívia Járóka, Marek Jurek, Jean Lambert, Jeroen Lenaers, Andrejs Mamikins, Angelika Mlinar, Maite Pagazaurtundúa Ruiz, Christine Revault d'Allonnes Bonnefoy
<b>Suplentes (art. 200, apdo. 2) presentes en la votación final</b>	Norbert Erdős, Fernando Ruas, Adam Szejnfeld

## VOTACIÓN FINAL NOMINAL EN LA COMISIÓN COMPETENTE PARA EMITIR OPINIÓN

40	+
ALDE	Nathalie Griesbeck, Sophia in 't Veld, Angelika Mlinar, Maite Pagazaurtundúa Ruiz, Cecilia Wikström
EFDD	Laura Ferrara
GUE/NGL	Martina Anderson, Dennis de Jong, Marie-Christine Vergiat
PPE	Asim Ademov, Heinz K. Becker, Michał Boni, Rachida Dati, Frank Engel, Kinga Gál, Monika Hohlmeier, Lívia Járóka, Jeroen Lenaers, Roberta Metsola, Fernando Ruas, Csaba Sógor, Adam Szejnfeld, Traian Ungureanu, Tomáš Zdechovský
S&D	Monika Beňová, Caterina Chinnici, Ana Gomes, Sylvie Guillaume, Anna Hedh, Cécile Kshetu Kyenge, Andrejs Mamikins, Claude Moraes, Ivari Padar, Christine Revault d'Allonnes Bonnefoy, Birgit Sippel, Josef Weidenholzer
VERTS/ALE	Romeo Franz, Jean Lambert, Judith Sargentini, Bodil Valero

7	-
ECR	Marek Jurek, Monica Macovei, Helga Stevens, Kristina Winberg
ENF	Auke Zijlstra
NI	Udo Voigt
PPE	Norbert Erdős

0	0

### Explicación de los signos utilizados

+ : a favor

- : en contra

0 : abstenciones