



2018/2111(INI)

21.11.2018

OPINIÓN

de la Comisión de Peticiones

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: Notis Marias

PA_NonLeg

SUGERENCIAS

La Comisión de Peticiones pide a la Comisión de Asuntos Constitucionales, competente para el fondo, que incorpore las siguientes sugerencias en la propuesta de Resolución que apruebe:

1. Recuerda que la ciudadanía de la Unión, tal como establece el artículo 20 del TFUE, además de conceder los derechos en él contemplados, a saber, de circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros, de sufragio activo y pasivo en las elecciones al Parlamento Europeo y en las elecciones municipales en los Estados miembros en que residen, de acogerse a la protección de la autoridad consular de otro Estado miembro, en caso necesario, y el derecho de formular peticiones y de recurrir al Defensor del Pueblo Europeo en cualquiera de las lenguas de los Tratados también ha supuesto mayores implicaciones y confiere derechos en el ámbito de la participación democrática, de acuerdo con el artículo 11 del TUE y el artículo 24 del TFUE, así como con el capítulo V de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, entre otras bases jurídicas;
2. Considera que las instituciones de la Unión deben intensificar sus esfuerzos para garantizar una mayor efectividad del ejercicio de los derechos electorales de los ciudadanos de la Unión con vistas a resolver de manera eficaz el problema de los decrecientes niveles de participación electoral; hace hincapié en que la legislación electoral de muchos Estados miembros sigue siendo compleja y discriminatoria y en ocasiones obstaculiza demasiado la senda del ejercicio del derecho de sufragio activo o indirectamente lo impide, sobre todo en el caso de los ciudadanos de la Unión que han ejercido el derecho de libre circulación, que, según se estima, suman los 15 millones de personas; exhorta a la Comisión a que haga un seguimiento de la privación de los derechos de los ciudadanos de la Unión que viven en otro Estado Miembro y a que proponga medidas concretas para proteger sus derechos políticos; pide a la Comisión que inste a los Estados miembros a que defiendan activamente las mejores prácticas que ayuden a los ciudadanos de la Unión a ser electores y elegibles en las elecciones al Parlamento Europeo, de conformidad con el artículo 22, apartado 2, del TFUE, incluida la publicación de las leyes electorales al menos un año antes de dichas elecciones, la lucha contra las noticias falsas y cualquier retórica populista y el fomento de la educación y del pluralismo en los medios de comunicación; considera que la exposición de los puntos de vista de los diputados al Parlamento Europeo deberá realizarse en los medios de comunicación públicos y privados de modo que se garantice la objetividad y la pluralidad;
3. Recuerda que el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) viene contribuyendo al desarrollo progresivo del concepto de ciudadanía hasta el punto de que ciertos aspectos han adquirido relativa autonomía bajo el prisma del marco constitucional europeo; recuerda que el artículo 20 del TFUE excluye las medidas nacionales que priven a los ciudadanos de la Unión del verdadero ejercicio del contenido esencial de los derechos conferidos en virtud de su condición de ciudadanos de la Unión¹;
4. Recuerda que, de acuerdo con el artículo 17 del TUE, para el nombramiento del presidente de la Comisión se debe tener en cuenta el resultado de las elecciones al

¹ Sentencia del Tribunal de Justicia (Gran Sala) de 8 de marzo de 2011, Gerardo Ruiz Zambrano contra Office national de l'emploi (ONEm), C-34/09, ECLI:EU:C:2011:124.

Parlamento Europeo; subraya la importancia política y el simbolismo de esta figura en términos de ciudadanía de la Unión, y considera que el Consejo Europeo debe proponer el candidato a presidente de la próxima Comisión eligiéndolo de entre los candidatos principales que puedan obtener un apoyo más amplio en general en los diferentes grupos del Parlamento Europeo;

5. Sostiene firmemente que el principio de no discriminación es una piedra angular de la ciudadanía europea y un principio general y valor fundamental del Derecho de la Unión, de conformidad con el artículo 2 del TUE; destaca, en particular, que el artículo 10 del TFUE prohíbe toda discriminación por razón de sexo, raza u origen étnico, religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual, al definir y llevar a cabo políticas y actividades; recuerda que el artículo 21 de la Carta de los Derechos Fundamentales también prohíbe la discriminación ejercida por esas razones, así como por características genéticas, lengua, religión o convicciones, opiniones políticas o de cualquier otro tipo, pertenencia a una minoría nacional, patrimonio o nacimiento; recuerda que la Directiva de igualdad Racial (2000/43/CE)² introdujo la prohibición de la discriminación por motivo de raza o etnia en el contexto laboral; recuerda que la Directiva sobre igualdad de trato entre hombres y mujeres en el acceso a bienes y servicios (2004/113/CE)³ y la Directiva sobre igualdad de oportunidades e igualdad de trato entre hombres y mujeres (2006/54/CE)⁴ garantizan la igualdad de trato únicamente desde el punto de vista de la seguridad social; lamenta que las Directivas sigan sin aplicarse más de diez años después de que concluyera el plazo de transposición;
6. Lamenta que la Directiva relativa a la antidiscriminación, por la que se aplica el principio de igualdad de trato fuera del mercado laboral, ampliando la protección contra la discriminación con un enfoque horizontal, aún siga bloqueada por el Consejo diez años después de que se publicara la propuesta de la Comisión; cree que las próximas presidencias del Consejo deben esforzarse por alcanzar una posición sobre la Directiva al final del mandato;
7. Recuerda los resultados de la audiencia pública celebrada por la Comisión de Peticiones en junio de 2017 titulada «Recuperar la confianza de los ciudadanos en el proyecto europeo», que subrayaban, entre otros puntos, la necesidad de que el proceso de toma de decisiones de la Unión y las instituciones de la misma fueran más abiertos y transparentes para todos los ciudadanos de la Unión; considera que la participación directa de los ciudadanos y la plena transparencia en todas las fases de los procesos de toma de decisiones de la Unión son fundamentales para mejorar los derechos democráticos de los ciudadanos y contrarrestar el déficit democrático a escala de la Unión; insiste en que si se lidera la lucha contra la corrupción de la Unión con credibilidad se dará un paso decisivo, no solo para garantizar una buena administración en todos los Estados miembros y proteger el interés general de los contribuyentes, sino también para reforzar su imagen de cara los ciudadanos de la Unión; considera que la

² Directiva 2000/43/CE del Consejo, de 29 de junio de 2000, relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato de las personas independientemente de su origen racial o étnico, DO L 180 de 19.7.2000, p. 22.

³ Directiva del Consejo 2004/113/CE, de 13 de diciembre de 2004, por la que se aplica el principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres al acceso a bienes y servicios y su suministro (DO L 373 de 21.12.2004, p. 37).

⁴ Directiva 2006/54/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de julio de 2006, relativa a la aplicación del principio de igualdad de oportunidades e igualdad de trato entre hombres y mujeres en asuntos de empleo y ocupación, DO L 204 de 26.7.2006, p. 23.

Unión debe ser ejemplar y aplicar las normas más estrictas a fin de prevenir cualquier conflicto de intereses, también en lo que respecta a los nombramientos a cargos importantes en las instituciones y organismos de la Unión; deplora los recientes episodios de puertas giratorias protagonizados por comisarios y que socavan la percepción de la Unión de cara a la opinión pública;

8. Recuerda que, con miras a garantizar el cumplimiento eficaz del Derecho de la Unión por parte de los Estados miembros en lo que respecta a todos los derechos de ciudadanía derivados de los Tratados, en particular el derecho de libre circulación, la Comisión debe cumplir las obligaciones que le incumben en virtud de los artículos 258 a 260 del TFUE en calidad de guardiana de los Tratados; insta a la Comisión a que utilice todas las herramientas y mecanismos a su disposición para lograrlo; hace hincapié en la importancia de que las actividades de la Unión relacionadas con la toma de decisiones y el cumplimiento sean más eficaces y visibles a fin de velar por que la percepción pública que tienen los ciudadanos europeos acerca de la Unión esté mejor fundamentada;
9. Hace referencia a su Resolución de 12 de diciembre de 2017 relativa al «Informe sobre la ciudadanía de la UE 2017: Fortaleciendo los derechos de los ciudadanos en una Unión de cambio democrático»⁵, que destaca, entre otras cosas, que los Estados miembros no pueden limitar de manera injustificada estos derechos y obligaciones consagrados en el Tratado; subraya que para el éxito del ejercicio de los derechos de la ciudadanía es necesario que todos los Estados miembros garanticen los derechos y las libertades consagrados en la Carta de los Derechos Fundamentales;
10. Invita a todas las instituciones europeas a luchar contra el fenómeno «culpemos a Bruselas» por el que los Estados miembros hacen recaer sobre la Unión Europea la responsabilidad de las decisiones que ellos mismos han tomado como miembros del Consejo; exhorta al Consejo a que proporcione una mayor transparencia en sus procesos de toma de decisiones;
11. Pide que se incorpore la dimensión de género y se adopte un enfoque de género en todos los procesos de evaluación y valoración en relación con los textos legislativos actuales y las propuestas futuras relacionados con la ciudadanía;
12. Evoca la contribución de los partidos políticos a escala europea destinada a «formar la conciencia política europea y a expresar la voluntad de los ciudadanos de la Unión» (artículo 10, apartado 4, del TUE); pide, en consecuencia, que se dé a todos y cada uno de los ciudadanos la oportunidad de solicitar directamente la afiliación a partidos políticos a escala europea;
13. Estima que el ejercicio por parte de los ciudadanos de la Unión de sus derechos electorales a nivel municipal, de conformidad con el artículo 22, apartado 1, del TFUE, guarda un vínculo fundamental con el derecho a la libre circulación y con la ciudadanía de la Unión; sostiene que la democracia participativa a escala de la Unión sería más eficaz si se optara por una gobernanza verdaderamente democrática, capaz de garantizar la plena transparencia, la protección eficaz de los derechos fundamentales y la participación directa de los ciudadanos en los procesos de toma de decisiones y la

⁵ DO C 369 de 11.10.2018, p. 11.

inclusión de las prioridades de los ciudadanos de la Unión en la agenda política europea; considera que también se deben reforzar los instrumentos de la democracia participativa y directa con miras a aumentar la participación política de los ciudadanos en las comunidades locales y nacionales; insta a la Comisión, a este respecto, a que impulse las mejores prácticas también con vistas a fomentar una mayor participación de los votantes en las elecciones municipales y locales en toda la Unión, en particular mediante acciones educativas, la concienciación sobre la importancia de las elecciones locales, información sobre los derechos de los ciudadanos de la Unión en este ámbito y la promoción directa de la participación en dichas elecciones; reconoce que se debe abordar la situación actual en que se encuentran los ciudadanos de algunos Estados miembros, que pierden su derecho a votar en las elecciones nacionales de su país de origen y tampoco tienen derecho a votar en las elecciones nacionales de su país de residencia; sostiene que esta privación de los derechos de los ciudadanos de la Unión es incompatible con el derecho que les confiere el Tratado de participar plenamente en la vida democrática de la Unión;

14. Recuerda que el derecho de petición, de conformidad con el artículo 227 del TFUE, constituye una vía formal para que los ciudadanos puedan comunicarse directamente con las instituciones de la Unión, destacar las deficiencias e incoherencias del Derecho de la Unión con respecto al objetivo de velar por que los derechos económicos, sociales y culturales estén plenamente protegidos y señalar la aplicación o la transposición incorrectas del Derecho de la Unión por parte de las autoridades nacionales; observa que, si bien los ciudadanos de toda la Unión son conscientes del derecho de petición, persiste una falta de eficacia de las instituciones de la Unión a la hora de abordar y resolver los problemas planteados por los ciudadanos en sus peticiones; pide a las instituciones de la Unión que adopten una estrategia eficaz orientada a garantizar la plena protección de los derechos fundamentales de los ciudadanos y a mejorar los esfuerzos de cooperación con las autoridades nacionales, regionales y locales, especialmente en los ámbitos donde se registra el mayor número de peticiones, a saber: el medio ambiente, los derechos fundamentales (en particular, los derechos de voto y los derechos del niño), la libre circulación de personas, los asuntos sociales y el empleo, la discriminación y la inmigración;
15. Hace hincapié en que el derecho de petición ante el Parlamento Europeo es un componente fundamental de la ciudadanía de la Unión; reitera que, a tenor del artículo 227 del TFUE y del artículo 44 de la Carta de los Derechos Fundamentales, cualquier ciudadano de la Unión, así como cualquier persona física o jurídica que resida o tenga su domicilio social en un Estado miembro, tendrá derecho a presentar peticiones; recuerda el importante vínculo que existe entre el proceso de petición y las actividades de seguimiento y cumplimiento llevadas a cabo por la Comisión de conformidad con los artículos 258 a 260 del TFUE; pide que las instituciones de la Unión, así como a los Estados miembros, promuevan el suministro de información y la educación sobre el derecho de petición entre todos los ciudadanos de la Unión como una herramienta para fomentar la democracia participativa y aumentar el compromiso cívico; subraya que es imprescindible garantizar el pleno acceso a las instituciones de la Unión y al contenido de sus políticas, también a través de medios digitales y de cara a las personas con discapacidad;
16. Recalca la importancia del derecho de cualquier ciudadano de la Unión y de cualquier

persona física o jurídica que resida o tenga su domicilio social en un Estado miembro a dirigirse al Defensor del Pueblo Europeo, de conformidad con los artículos 24 a 228 del TFUE, para presentar reclamaciones relacionadas con casos de mala administración en las actividades de las instituciones de la Unión, en particular en lo referente al derecho de acceso a documentos públicos; pide que tanto las instituciones de la Unión como los Estados miembros promuevan una mayor concienciación de este derecho entre los ciudadanos de la Unión; señala que sigue siendo fundamental que los ciudadanos puedan recurrir a una administración europea abierta, eficaz e independiente con miras a lograr el ejercicio efectivo de este derecho, en consonancia con el artículo 41 de la Carta de los Derechos Fundamentales; evoca el artículo 1 del TUE, que prevé que las decisiones serán tomadas de la forma más próxima a los ciudadanos que sea posible; recuerda la contribución decisiva de la oficina del Defensor del Pueblo Europeo para aumentar la transparencia y apertura global de los procesos legislativos de toma de decisiones de la Unión, que apoya la participación activa de los ciudadanos de la Unión en dichos procesos e incrementa su confianza; respalda plenamente, en este contexto, las recomendaciones del Defensor del Pueblo Europeo en la investigación estratégica OI/2/2017/TE sobre la transparencia de los debates legislativos en los órganos preparatorios del Consejo de la Unión;

17. Sugiere que se revise el Reglamento (CE) n.º 1049/2001⁶ sobre el acceso a los documentos con el fin de ampliar el ejercicio de este derecho por parte de los ciudadanos de la Unión y su sociedad civil;
18. Cree firmemente que la transparencia es un elemento esencial del Estado de Derecho, y que garantizar su observancia a través del proceso legislativo afecta al ejercicio efectivo del derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones y de otra serie de derechos, como el derecho de libertad de expresión y, en particular, el aspecto de la libertad de palabra y el derecho a recibir información; considera asimismo que para promover una ciudadanía europea activa hace falta crear margen para el escrutinio público, el examen y la evaluación del proceso y la posibilidad de cuestionar los resultados; subraya que ello contribuiría a la familiarización gradual de ciudadanos con los conceptos básicos del proceso legislativo y fomentaría los aspectos participativos de la vida democrática de la Unión;
19. Considera que el plurilingüismo utilizado dentro de las instituciones y al que estas recurren a la hora de interactuar con los ciudadanos es un aspecto esencial para reforzar la noción de ciudadanía de la Unión; pide que se desplieguen mayores esfuerzos a fin de lograr en la mayor medida posible que los documentos oficiales estén disponibles en más de las tres lenguas de trabajo;
20. Alienta a los Estados miembros a que otorguen una mayor prominencia en sus programas escolares a la educación política sobre asuntos relacionados con la Unión, entre otras cosas, sobre los derechos de los ciudadanos europeos, y adapten la formación de los profesores en consecuencia;
21. Señala el vínculo que existe entre los derechos de los ciudadanos de la Unión y el pilar

⁶ Reglamento (CE) n.º 1049/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2001, relativo al acceso del público a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión, DO L 145 de 31.5.2001, p. 43.

europeo de derechos sociales; hace hincapié en que el derecho a circular y trabajar libremente en la Unión solo puede reforzarse mediante nuevas medidas legislativas que garanticen la igualdad de oportunidades y acceso al mercado laboral, condiciones de trabajo justas y la protección e inclusión sociales en toda la Unión; exhorta a la Comisión a que adopte medidas concretas que promuevan la aplicación del pilar europeo de derechos sociales; hace un llamamiento a los Estados miembros para que apliquen íntegra y eficazmente el Reglamento (CE) n.º 987/2009⁷ por el que se adoptan las normas de aplicación del Reglamento (CE) n.º 883/2004 sobre la coordinación de los sistemas de seguridad social, con el fin de garantizar la transferibilidad de los beneficios de seguridad social (a saber, las pensiones públicas, el seguro médico, los beneficios de desempleo y familia);

22. Destaca la necesidad de abandonar las medidas de austeridad y poner en marcha políticas eficaces y coherentes a escala de la Unión con miras a garantizar el pleno empleo y una protección social adecuada, los más altos niveles de educación y formación y los más altos niveles de protección de la salud humana y del medio ambiente;
23. Lamenta que para algunos Estados miembros y respecto de diferentes partes de los Tratados existan cláusulas de exclusión que minan los derechos de los ciudadanos y generan diferencias de facto en ese ámbito cuando, según los Tratados, dichos derechos han de ser iguales;
24. Considera que la revisión del marco jurídico que regula la Iniciativa Ciudadana Europea ofrece una oportunidad para mejorar la participación de los ciudadanos en la elaboración de las políticas de la Unión, haciendo que dicho mecanismo sea menos burocrático, más accesible y más eficaz; subraya que la Unión debe facilitar recursos que garanticen una infraestructura y un apoyo suficientes para llevar a cabo las iniciativas ciudadanas europeas a lo largo de todo su proceso; recuerda que las iniciativas de los ciudadanos merecen recibir una atención adecuada por parte de las instituciones de la Unión, como se puso de relieve en el reciente asunto del TJUE (asunto T-646/13, *Minority SafePack – one million signatures for diversity in Europe/Comisión*); destaca la necesidad de desarrollar normas más exhaustivas y mejores prácticas en lo que se refiere al seguimiento político y jurídico de iniciativas ciudadanas europeas fructíferas;
25. Reconoce que el *Brexit* supondrá la primera vez en que se prive a ciudadanos de la Unión de su ciudadanía y sus derechos, privilegios y protección conexos; recuerda que una vez que se ha concedido la ciudadanía europea se debe garantizar que aquellas personas que han hecho uso de sus privilegios no queden en un limbo jurídico si se les retira la ciudadanía, sobre todo cuando sucede contra su voluntad, como se ha comprobado durante la retirada del Reino Unido de la Unión; pide que se aseguren los derechos de los ciudadanos en un acuerdo por separado ajeno a las negociaciones actuales sobre el *Brexit* con el fin de aislarlos del proceso político y garantizar su protección incluso en un contexto de «no acuerdo»; considera la posibilidad de una ciudadanía europea de por vida, o una forma de ciudadanía parecida, para las personas que han tenido ciudadanía europea y se les ha arrebatado;

⁷ DO L 284 de 30.10.2009, p. 1.

26. Cree que se debe integrar en mayor medida el servicio SOLVIT y, para que sea más eficaz, se le han de conferir facultades complementarias para tratar cuestiones relacionadas con los derechos de libre circulación, por ejemplo con el derecho de entrada, así como con las cuestiones de residencia y discriminación, antes de utilizar vías de recurso judiciales o administrativas, ahorrando tiempo a los ciudadanos y evitándoles tener que recurrir a la justicia y respondiendo de manera oportuna a sus problemas;
27. Cree que los programas de ciudadanía europea como «Erasmus+» o «Europa de los ciudadanos», junto con otras iniciativas destinadas a promover la participación democrática en la vida de la Unión, como la colaboración masiva, son elementos cruciales que deben renovarse e impulsarse en el próximo marco financiero plurianual;
28. Considera que la Carta de los Derechos Fundamentales incorporada al Tratado de Lisboa es la pieza jurídica más importante tanto simbólicamente como en contenido, ya que provee el marco de la ciudadanía de la Unión; lamenta que su artículo 51, junto con la recurrente interpretación restrictiva que se hace de él, a menudo deje sin efecto su aplicación;
29. Considera que, a pesar del empeño dedicado por las instituciones europeas, en muchos Estados miembros sigue habiendo una falta de sensibilización sobre la cuestión de los derechos, lo que demuestra que la barrera más prominente que impide el pleno ejercicio de los derechos emana de la condición de ciudadano europeo;
30. Subraya que el conjunto de derechos y obligaciones derivados de la ciudadanía europea no pueden limitarse de manera injustificada;
31. Pide a los Estados miembros que informen mejor a los ciudadanos de la Unión de sus derechos y deberes, y que les faciliten la igualdad de acceso a esos derechos tanto en su país de origen como en cualquier otro Estado miembro;
32. Recuerda que el Tratado de Lisboa establece el procedimiento para su propia revisión, conforme a lo establecido en el artículo 48 del TEU; subraya que se trata de un valioso instrumento para promover aún más las posibilidades de la ciudadanía de la Unión; señala que han pasado diez años desde la última revisión del Tratado, lo que supone uno de los períodos más largos sin una revisión en los últimos decenios; cree que la realidad del *Brexit* representa una clara justificación y un desencadenante único para iniciar un nuevo proceso de revisión; propone que se presente un nuevo convenio europeo a este propósito.

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

Fecha de aprobación	21.11.2018
Resultado de la votación final	+: 19 -: 1 0: 6
Miembros presentes en la votación final	Margrete Auken, Beatriz Becerra Basterrechea, Andrea Cozzolino, Pál Csáky, Miriam Dalli, Rosa Estaràs Ferragut, Eleonora Evi, Takis Hadjigeorgiou, Peter Jahr, Rikke-Louise Karlsson, Svetoslav Hristov Malinov, Lukas Mandl, Notis Marias, Ana Miranda, Miroslavs Mitrofanovs, Marlene Mizzi, Gabriele Preuß, Eleni Theocharous, Cecilia Wikström.
Suplentes presentes en la votación final	Urszula Krupa, Kostadinka Kuneva, Julia Pitera, Ángela Vallina.
Suplentes (art. 200, apdo. 2) presentes en la votación final	Asim Ademov, Adam Szejnfeld, Mihai Țurcanu.

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

19	+
ALDE	Beatriz Becerra Basterrechea, Cecilia Wikström.
ECR	Urszula Krupa, Notis Marias, Eleni Theocharous.
EFDD	Eleonora Evi.
GUE/NGL	Takis Hadjigeorgiou, Kostadinka Kuneva, Ángela Vallina.
NI	Rikke-Louise Karlsson.
PPE	Pál Csáky, Julia Pitera.
S&D	Andrea Cozzolino, Miriam Dalli, Marlene Mizzi, Gabriele Preuß.
Verts/ALE	Margrete Auken, Ana Miranda, Miroslavs Mitrofanovs.

1	-
PPE	Rosa Estaràs Ferragut.

6	0
PPE	Asim Ademov, Peter Jahr. Svetoslav Hristov Malinov, Lukas Mandl Adam Szejnfeld, Mihai Țurcanu.

Explicación de los signos utilizados

+ : a favor

- : en contra

0 : abstención