

Bruselas, 8.5.2013
COM(2013) 270 final

**INFORME DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSEJO, AL
COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO Y AL COMITÉ DE LAS REGIONES**

ELABORADO EN APLICACIÓN DEL ARTÍCULO 25 DEL TFUE

**sobre el progreso hacia el ejercicio efectivo de la ciudadanía de la Unión durante el
periodo 2011-2013**

INFORME DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSEJO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO Y AL COMITÉ DE LAS REGIONES

ELABORADO EN APLICACIÓN DEL ARTÍCULO 25 DEL TFUE

sobre el progreso hacia el ejercicio efectivo de la ciudadanía de la Unión durante el periodo 2011-2013

1. INTRODUCCIÓN

En el marco de 2013 como Año Europeo de los Ciudadanos y de conformidad con el artículo 25 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), el presente Informe cubre los principales hechos acontecidos en el ámbito de la ciudadanía de la Unión durante el periodo comprendido entre el **1 de enero de 2011 y el 31 de marzo de 2013**. Tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, también hace referencia a la Iniciativa Ciudadana Europea y a la prohibición de discriminación por motivos de nacionalidad¹.

En cuanto a la discriminación por otros motivos (artículo 19 del TFUE), en noviembre de 2013 la Comisión publicará un informe sobre la ejecución de la Directiva relativa a la igualdad de trato de las personas independientemente de su origen racial o étnico² y de la Directiva relativa a la igualdad de trato en el empleo³, que examinará de manera coherente la discriminación por motivos de origen racial o étnico, religión o convicciones, discapacidad, edad y orientación sexual. Asimismo la Comisión publicará un informe sobre la aplicación de la Directiva sobre igualdad de oportunidades e igualdad de trato entre hombres y mujeres⁴.

El Tratado de Lisboa confirió plenos efectos jurídicos a la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea que, en su título V (artículos 39 a 46), consagra los derechos de los ciudadanos de la Unión. Los tres informes anuales sobre la aplicación de la Carta de los Derechos Fundamentales, adoptados en marzo de 2011⁵, abril de 2012⁶ y mayo de 2013⁷, presentan también los avances referentes a los derechos de los ciudadanos de la Unión.

¹ Los artículos 18 y 24 del TFUE fueron integrados por el Tratado de Lisboa en la segunda parte del TFUE «No discriminación y ciudadanía de la Unión».

² Directiva 2000/43/CE relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato de las personas independientemente de su origen racial o étnico.

³ Directiva 2000/78/CE relativa al establecimiento de un marco general para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación.

⁴ Directiva 2006/54/CE relativa a la aplicación del principio de igualdad de oportunidades e igualdad de trato entre hombres y mujeres en asuntos de empleo y ocupación.

⁵ COM(2011) 160 - http://ec.europa.eu/justice/fundamental-rights/files/annual_report_2010_es.pdf.

⁶ COM (2012) 169 - http://ec.europa.eu/justice/fundamental-rights/files/charter-brochure-report_en.pdf.

⁷ COM (2013) 271 - http://ec.europa.eu/justice/fundamental-rights/files/charter_report_2012_en.pdf.

2. HITOS EN EL ÁMBITO DE LOS DERECHOS DERIVADOS DE LA CIUDADANÍA DE LA UNIÓN

2.1. Evolución reciente de la jurisprudencia sobre la ciudadanía de la Unión

En una serie de sentencias clave, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea ha concretado lo que siempre ha afirmado, que «la vocación del estatuto de ciudadano de la Unión es convertirse en el estatuto fundamental de los nacionales de los Estados miembros»⁸.

En la sentencia *Zambrano*⁹, el Tribunal sostuvo que el artículo 20 del TFUE se opone a medidas nacionales que tengan por efecto privar a los ciudadanos de la Unión del disfrute efectivo de la esencia de los derechos conferidos por su estatuto de ciudadanos de la Unión. Al aplicar dicho criterio en ese asunto concreto, llegó a la conclusión de que no puede denegarse la residencia ni el permiso de trabajo a un inmigrante irregular en un Estado miembro cuyos hijos menores de edad a su cargo sean nacionales de ese país. El Tribunal explicó que la negativa a conceder tal derecho al padre privaría a los hijos del disfrute efectivo de la esencia de sus derechos como ciudadanos de la Unión, ya que les obligaría a abandonar el territorio de la Unión Europea. El Tribunal especificó además que ello se aplica incluso si los menores nunca han ejercido previamente su derecho a la libre circulación dentro de la UE.

En el asunto *Dereci*¹⁰, el Tribunal puso de relieve el carácter específico y excepcional de aquellas situaciones en las que puede aplicarse este criterio. Se aplica solamente cuando el ciudadano de la UE se ve obligado a abandonar no solo el territorio del Estado miembro del que es nacional, sino también la Unión en su conjunto. Es más, se refiere a aquellas situaciones en las que no cabe denegar un derecho de residencia a un nacional de un tercer país que sea miembro de la familia de un nacional de un Estado miembro, pues de hacerlo se vulneraría el efecto de la ciudadanía de la Unión de la que disfruta este último. Ahora bien, el hecho de que el ciudadano de la Unión desee residir con un miembro de su familia que es nacional de un tercer país no basta para considerar que el ciudadano de la Unión se vería obligado a abandonar el territorio de la UE si no se concediera a su familiar el derecho de residencia.

El Tribunal señaló también que las autoridades o tribunales nacionales deben examinar en cada caso si la denegación del derecho de residencia vulneraría el derecho al respeto de la vida familiar a la luz del artículo 7 de la Carta de los Derechos Fundamentales, en las situaciones cubiertas por el Derecho de la Unión, y del artículo 8 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos, cuando no sea de aplicación el Derecho de la Unión.

Más recientemente, en el asunto *O. y S.*¹¹, el Tribunal confirmó que los principios establecidos en la sentencia *Zambrano* únicamente son aplicables en circunstancias excepcionales, pero especificó que su aplicación no se reserva a situaciones en las que exista una relación biológica, subrayando que el factor que debe tomarse en consideración es la relación de dependencia (legal, económica o afectiva).

2.2. Adquisición y pérdida de la ciudadanía de la Unión

Con arreglo al Derecho de la UE, será ciudadano de la Unión toda persona que ostente la nacionalidad de un Estado miembro. Corresponde a los Estados miembros decidir quiénes son

⁸ Véase, por ejemplo, Asunto C-184/99.

⁹ Asunto C-34/09.

¹⁰ Asunto C-256/11.

¹¹ Asuntos acumulados C-356/11 y C 357/11.

sus nacionales y determinar las condiciones para la adquisición y la pérdida de la nacionalidad, respetando el Derecho de la Unión¹².

En el curso del periodo considerado, la Comisión respondió a alrededor de sesenta y dos preguntas individuales y a veintinueve preguntas y seis peticiones del Parlamento Europeo sobre estos temas.

Varios miembros del Parlamento Europeo enviaron preguntas a la Comisión sobre situaciones en las que los Estados miembros habían decidido conceder la nacionalidad a grupos de personas, como los pertenecientes a minorías étnicas en otros países, o a personas que depositaban una cantidad determinada en un banco nacional. Se preguntaban **si los Estados miembros son libres de definir las condiciones de adquisición de su nacionalidad**, en especial a la luz de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia según la cuál los Estados miembros deben ejercer su competencia a este respecto «respetando el Derecho de la Unión».

Interpretando esta reserva en el asunto *Rottmann*¹³, el Tribunal no cuestionaba la competencia exclusiva de los Estados miembros para decidir a quién conceden la nacionalidad, y por tanto la ciudadanía de la Unión, sino que establecía límites a su facultad de privar a los ciudadanos de la Unión de los derechos derivados de su ciudadanía. En particular afirmaba que, en lo que respecta a los ciudadanos de la Unión, el ejercicio de la competencia de los Estados miembros para determinar los modos de adquisición y pérdida de la nacionalidad, *en la medida en que afecte a los derechos conferidos y protegidos por el ordenamiento jurídico de la Unión*, como ocurre en el caso de una decisión revocatoria de la naturalización, puede ser sometido a un control jurisdiccional realizado en función del Derecho de la Unión. Las situaciones expuestas en las preguntas recibidas por la Comisión se referían a decisiones de *concesión* de la nacionalidad de un Estado miembro, que no afectaban a los derechos conferidos y protegidos por el ordenamiento jurídico de la Unión.

2.3. Libertad de circulación y de residencia de los ciudadanos de la Unión (Directiva 2004/38/CE)

2.3.1. Medidas para garantizar la transposición y aplicación correctas de la Directiva 2004/38/CE¹⁴

El derecho de los ciudadanos de la Unión a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros constituye uno de los pilares de la integración europea.

En el curso del periodo considerado, la Comisión siguió una **política de aplicación rigurosa** con el fin de garantizar la plena y efectiva transposición de la Directiva por parte de todos los Estados miembros. Como resultado, la gran mayoría de los Estados miembros modificaron sus legislaciones, o se comprometieron a hacerlo, a fin de garantizar la conformidad con las normas en materia de libre circulación. La Comisión sigue atentamente el cumplimiento de esos compromisos y ha colaborado con los Estados miembros en cuestión para solucionar los problemas pendientes.

En 2011 la Comisión incoó procedimientos de infracción contra doce Estados miembros¹⁵. En 2012 y a principios de 2013 envió dictámenes motivados en siete de los doce asuntos¹⁶. Como

¹² Véase, por ejemplo, Asunto C-369/90.

¹³ Asunto C-135/08.

¹⁴ DO L 158 de 30.4.2004, p. 77.

¹⁵ AT, BE, DE, CY, CZ, ES, IT, LT, MT, PL, SE y UK. (http://europa.eu/rapid/press-release_IP-11-981_es.htm).

¹⁶ CZ, LT (http://europa.eu/rapid/press-release_IP-12-75_en.htm?locale=en), UK (http://europa.eu/rapid/press-release_IP-12-417_en.htm?locale=en) AT, DE y SE (http://europa.eu/rapid/press-release_IP-12-646_en.htm?locale=en) y BE (http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-122_es.htm).

resultado, hasta el momento cinco Estados miembros han modificado su legislación o se han comprometido a hacerlo¹⁷. Los principales temas evocados en los procedimientos de infracción se refieren a los **derechos de entrada y residencia para los familiares de ciudadanos de la Unión**, incluidos los cónyuges o las parejas del mismo sexo¹⁸, las condiciones para la expedición de visados y permisos de residencia a los familiares que no sean ciudadanos de la UE y las garantías materiales y procesales frente a las expulsiones de ciudadanos de la Unión.

El portal *web Tu Europa*¹⁹, que informa a los ciudadanos de la EU sobre sus derechos, tiene una sección específica dedicada a los derechos en materia de libre circulación. Asimismo, la Comisión va a publicar una versión actualizada de su Guía para los ciudadanos de la UE sobre la libertad de circulación y residencia en Europa²⁰.

2.3.2. Cuestiones y denuncias tramitadas

A lo largo del periodo considerado se plantearon a la Comisión 1 566 preguntas individuales sobre temas relacionados con la libertad de circulación y residencia, de las que 581 fueron registradas como denuncias formales. Asimismo la Comisión respondió a 147 preguntas y a 137 peticiones del Parlamento Europeo.

En 2011 se presentaron 2 413 solicitudes de información relacionadas con la libre circulación a los Centros de Contacto *Europe Direct*, y 3 787 en 2012 (lo que supone el 3,9 % del volumen anual de estos Centros).

Numéricamente, los problemas relacionados con la libertad de circulación y residencia se encuentran entre los tres temas principales de las solicitudes de información (922) y los asuntos presentados a SOLVIT (en el periodo considerado SOLVIT tramitó y archivó 481 asuntos, de los que se solucionaron el 88 %).

2.3.3. Ejemplos de cuestiones abordadas

Las autoridades nacionales solamente pueden expulsar a ciudadanos de la UE de su territorio respetando determinadas garantías materiales y procedimentales muy estrictas establecidas por el Derecho de la Unión. Para garantizar la certidumbre legal a los ciudadanos de la UE es fundamental que dichas garantías se incorporen plena y correctamente al ordenamiento jurídico de todos los Estados miembros.

En 2010 las autoridades francesas expidieron a los ocupantes de campamentos no autorizados, en su mayoría **gitanos** rumanos y búlgaros, órdenes de expulsión y órdenes de abandonar el territorio francés. La Comisión entabló un diálogo con las autoridades francesas que tuvo como resultado la plena incorporación a la legislación francesa de las garantías establecidas por el Derecho de la Unión. La nueva legislación entró en vigor en junio de 2011.

Dinamarca adoptó nuevas normas en materia de expulsión que entraron en vigor en julio de 2011 y se aplicaban también a los ciudadanos de la Unión, lo que suscitó serias dudas sobre su compatibilidad con las normas de la UE en materia de libre circulación. Tras la intervención de la Comisión y sus contactos con el Gobierno danés, en junio de 2012 se modificó la **Ley de extranjería** danesa.

¹⁷ MT ha modificado su legislación. ES, IT, PL y SE se han comprometido a hacerlo antes de la primavera de 2013.

¹⁸ Véase también el Informe sobre la aplicación de la Carta de los Derechos Fundamentales, COM(2013) 271.

¹⁹ <http://ec.europa.eu/youreurope/index.htm>.

²⁰ http://ec.europa.eu/justice/citizen/files/guide_free_movement_en.pdf.

Estos ejemplos muestran que el diálogo con los Estados miembros puede ser un medio eficaz para solucionar problemas en beneficio de los ciudadanos de la Unión.

Otro ejemplo de cómo la acción de la Comisión garantiza los derechos de los ciudadanos de la UE a la no discriminación y elimina los obstáculos a la libre circulación son los asuntos relacionados con el **registro de nombres extranjeros compuestos**. Tras la intervención de la Comisión en 2010, Suecia modificó en 2012 su legislación para permitir que los ciudadanos suecos puedan registrar apellidos extranjeros compuestos. Asimismo, la Comisión inició un procedimiento contra Bélgica a fin de aplicar este mismo derecho a los niños nacidos en Bélgica de un progenitor belga y un progenitor de otro Estado miembro.

2.3.4. *Prioridades futuras*

La Comisión, tras haber emprendido acciones para garantizar la transposición a las legislaciones nacionales, **se centrará en la aplicación sobre el terreno de las normas de la UE sobre libre circulación**. Está llevando a cabo dos estudios sobre la aplicación de la Directiva 2004/38/CE. El primero de ellos, iniciado a finales de 2012, examinará la forma en que las gestiones y procedimientos necesarios para la expedición de permisos de residencia afectan al derecho de libre circulación y residencia. El segundo, iniciado a principios de 2013, evaluará la situación y las repercusiones de la movilidad de los ciudadanos de la UE a nivel local.

Los resultados se utilizarán para nuevas acciones, como se anuncia en el Informe de 2013 sobre la ciudadanía de la UE, por ejemplo, simplificar los trámites para los ciudadanos de la UE y promover una gestión eficiente a escala local de los asuntos relacionados con la libre circulación.

Por añadidura, la Comisión sigue considerando prioritaria la plena aplicación de las normas de la UE en materia de libre circulación. Se elaborará un informe sobre la aplicación de estas normas una vez hayan finalizado los trabajos para la aplicación de la política de libre circulación y la evaluación general de impacto subsiguiente.

La Comisión sigue pidiendo a los Estados miembros que pongan en común la información y las buenas prácticas, entre otras las referentes a la lucha contra los abusos y el fraude en relación con la libre circulación.

2.4. **Derechos electorales**

Los ciudadanos de la Unión que residen en un Estado miembro del que no son nacionales tienen reconocido el derecho a participar (tanto en calidad de electores como de candidatos) en las elecciones municipales y europeas de dicho Estado miembro en las mismas condiciones que sus nacionales.

Por lo que se refiere a los derechos electorales de los ciudadanos de la UE, a lo largo del periodo considerado la Comisión respondió a alrededor de cien preguntas individuales y a cincuenta preguntas y nueve peticiones del Parlamento Europeo.

En cinco casos la Comisión mantuvo diálogos con los Estados miembros sobre asuntos referentes a la transposición de la Directiva 94/80/CE (derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales por parte de los ciudadanos de la Unión) y en diez casos sobre asuntos referentes a la transposición de la Directiva 93/109/CE (derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones al Parlamento Europeo por parte de los ciudadanos de la Unión). A raíz de ellos, los Estados miembros modificaron sus legislaciones o anunciaron modificaciones para adaptarse al Derecho de la UE²¹. La Comisión está acabando su

²¹ CY, PL y RO adoptaron nueva legislación; CZ, SI y SK anunciaron modificaciones de sus legislaciones con tiempo suficiente para las elecciones de 2014 al Parlamento Europeo. EE y LV facilitaron

evaluación y seguirá muy de cerca el cumplimiento de los compromisos anunciados y la plena conformidad de las legislaciones nacionales.

Por otra parte, la Comisión se puso en contacto con once Estados miembros que no permitían a los ciudadanos de la UE no nacionales fundar un partido político, o afiliarse al mismo, lo que es contrario a lo dispuesto en el artículo 22 del TFUE. La situación pudo aclararse en dos casos, en otro se adoptó legislación nacional conforme al Derecho de la UE y en el otro se anunciaron modificaciones. Se incoaron procedimientos contra los otros siete Estados miembros²².

En su **Informe sobre las elecciones municipales**²³, publicado el 9 de marzo de 2012, la Comisión evaluaba la aplicación local de los derechos electorales de los ciudadanos de la UE, y sugería que los Estados miembros debían adoptar medidas específicas para estimular la participación de los ciudadanos y aumentar el porcentaje de voto.

El 12 de marzo de 2013 la Comisión presentó una **Comunicación: Preparación de las elecciones al Parlamento Europeo de 2014: intensificación de su desarrollo democrático y eficiente y una Recomendación con vistas a reforzar el desarrollo democrático y eficaz de las elecciones al Parlamento Europeo**, dirigidas a consolidar la dimensión europea de las elecciones al Parlamento Europeo. Asimismo, al aumentar su eficiencia y reducir las cargas administrativas, la Recomendación mejorará el funcionamiento del mecanismo previsto en la Directiva 93/109/CE para evitar el doble voto.

El 20 de diciembre de 2012 el Consejo adoptó la **Directiva 2013/1/UE**²⁴, que **facilitará a los ciudadanos de la UE la presentación de su candidatura a las elecciones al Parlamento Europeo ya en 2014**, puesto que únicamente deberán presentar un documento de identidad y una declaración de que cumplen las condiciones de elegibilidad.

Por último, como ya se anunciaba en el Informe de 2010 sobre la ciudadanía de la Unión, la Comisión puso en marcha un debate con aquellos Estados miembros que privan a sus ciudadanos del derecho a participar en las elecciones nacionales cuando ejercen sus derechos a la libre circulación y la libre residencia y abandonan su país de origen (denegación del derecho de voto). Tras un debate sobre la ciudadanía de la Unión que tuvo lugar en la audiencia conjunta organizada con el Parlamento Europeo el 19 de febrero de 2013, la Comisión va a anunciar medidas concretas en su Informe de 2013 sobre la ciudadanía de la Unión.

2.5. Protección consular

Un ciudadano de la Unión que se desplaza o reside en un país tercero en el que su Estado miembro no está representado tiene derecho a beneficiarse de la protección de las autoridades diplomáticas y consulares de cualquier otro Estado miembro representado en las mismas condiciones que los nacionales de dicho Estado.

explicaciones satisfactorias, mientras que BG, HU, LT y MT han adoptado nuevas leyes recientemente, que están siendo analizadas.

²² CZ, ES, GR, LT, LV, PL y SK.

²³ Informe sobre la aplicación de la Directiva 94/80/CE 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 nacionales COM(2012) 99.

²⁴ Directiva 2013/1/UE del Consejo, de 20 de diciembre de 2012, que modifica la Directiva 93/109/CE por la que se fijan las modalidades de ejercicio del derecho de sufragio 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 (DO L 26 de 26.1.2013, p. 27).

El 23 de marzo de 2011, como seguimiento del Informe de 2010 sobre la ciudadanía de la Unión, la Comisión presentó una Comunicación: *Protección consular para los ciudadanos de la UE en terceros países: Situación actual y perspectiva futura*²⁵ y puso en marcha un sitio web sobre este asunto²⁶.

El 14 de diciembre de 2011 la Comisión adoptó una propuesta de **Directiva sobre la protección consular de los ciudadanos de la Unión en países extranjeros**, cuyo objetivo es establecer normas claras y jurídicamente vinculantes sobre la cooperación y la coordinación entre las autoridades consulares de los Estados miembros a fin de garantizar a los ciudadanos de aquellos países de la UE que carezcan de representación diplomática en un tercer país un acceso no discriminatorio a la protección de las representaciones diplomáticas o consulares de otros Estados miembros que sí estén representados.

2.6. Derecho de petición ante el Parlamento Europeo

Los ciudadanos de la Unión tienen derecho a presentar una petición ante el Parlamento Europeo en relación con cualquier asunto de los ámbitos de actuación de la Unión que les afecte directamente. En 2012 la Comisión de Peticiones del Parlamento Europeo recibió 1 964 peticiones, frente a 2 091 en 2011 y 1 746 en 2010.

Entre enero y septiembre de 2012 se admitieron a trámite 1 010 peticiones de un total de 1 400 registradas (72 %), frente a 998 en 2011 (71 %) y 989 en 2010 (60 %). Las peticiones admitidas a trámite fueron remitidas a una institución u órgano o bien se archivaron con una respuesta directa al peticionario.

Al igual que en años anteriores, los asuntos más tratados en las peticiones presentadas en 2012 fueron los derechos fundamentales y la justicia, el medio ambiente y el mercado interior.

2.7. Derecho a presentar una reclamación ante el Defensor del Pueblo Europeo;

Todo ciudadano de la UE tiene derecho a presentar una reclamación ante el Defensor del Pueblo Europeo relativa a casos de mala administración en la acción de las instituciones, órganos y organismos de la Unión, con exclusión del Tribunal de Justicia en el ejercicio de sus funciones jurisdiccionales.

A lo largo del periodo considerado, se presentaron al Defensor del Pueblo Europeo unas 2 500 reclamaciones anuales. El número de reclamaciones recibidas que no entraban dentro de sus competencias se redujo de 1 983 en 2010 y 1 846 en 2011 a 1 720 en 2012, gracias en gran medida a la Guía interactiva del Defensor del Pueblo, que remite a los reclamantes a la autoridad competente. En 2012, 19 281 ciudadanos utilizaron esta Guía para obtener información.

El número de investigaciones abiertas a raíz de una reclamación pasó de 323 en 2010 a 450 en 2012. Este aumento es el resultado del éxito obtenido en los esfuerzos del Defensor del Pueblo para llegar a los reclamantes potenciales.

El asunto más tratado en las solicitudes de investigación es la falta de transparencia en la administración de la UE. En 2012, el 21,5 % de los asuntos estaban relacionados con la transparencia, frente al 33 % en 2010 y el 25 % en 2011. En un 20 % del total de las investigaciones archivadas en 2012 (80 asuntos), el Defensor del Pueblo consiguió garantizar un resultado positivo.

²⁵ COM (2011) 149.

²⁶ <http://ec.europa.eu/consularprotection>.

2.8. Iniciativa Ciudadana Europea

En virtud de la Iniciativa Ciudadana Europea es posible pedir a la Comisión que presente una propuesta de legislación, en los ámbitos en que es competente para hacerlo, siempre y cuando la iniciativa cuente con el apoyo de un millón de ciudadanos.

El **Reglamento (UE) nº 211/2011**, vigente desde el 1 de abril de 2012, expone las normas y procedimientos aplicables a esta Iniciativa.

Entre abril de 2012 y febrero de 2013 la Comisión recibió veintisiete solicitudes de registro de iniciativas propuestas. Los temas van desde una renta básica incondicional y una educación de elevada calidad para todos hasta el pluralismo en los medios de comunicación y los derechos de voto. Una primera iniciativa ha alcanzado ya, según sus promotores, el número de declaraciones de apoyo necesario²⁷, aunque todavía no ha sido presentada formalmente a la Comisión.

En 2011 la Comisión creó un grupo de expertos de los Estados miembros a fin de que intercambiasen opiniones, conocimientos y buenas prácticas sobre las medidas que deberán adoptar los Estados miembros para materializar el procedimiento de la iniciativa ciudadana.

2.9. Estadísticas sobre los ciudadanos de la Unión que han ejercido su derecho a la libertad de circulación y de residencia

A 1 de enero de 2012 había aproximadamente 13,6 millones de ciudadanos de la Unión que residían (al menos durante 12 meses) en un Estado miembro del que no eran nacionales. No obstante, son muchos más los ciudadanos de la Unión que ejercen su derecho a la libertad de circulación y de residencia: en 2011 se realizaron más de 180 millones de viajes en la UE por motivos personales y casi 30 millones por motivos de trabajo.

3. AVANCES EN LO QUE RESPECTA AL PRINCIPIO DE NO DISCRIMINACIÓN POR RAZÓN DE LA NACIONALIDAD

El artículo 18 del TFUE y el artículo 21, apartado 2, de la Carta de los Derechos Fundamentales prohíben toda discriminación por razón de la nacionalidad dentro del ámbito de aplicación de los Tratados y sin perjuicio de las disposiciones particulares previstas en los mismos.

Puesto que este principio se aplica con respecto a cualquier asunto comprendido en el ámbito material del Derecho de la Unión, defenderlo forma parte del papel de la Comisión para velar por la correcta aplicación del Derecho de la Unión en los diversos ámbitos políticos, como se ilustra en los ejemplos que figuran a continuación correspondientes al periodo considerado.

En una serie de procedimientos incoados contra seis Estados miembros (Austria, Bélgica, Francia, Alemania, Grecia y Luxemburgo), la Comisión impugnó las disposiciones nacionales que reservaban el **acceso a la profesión de notario** a los nacionales de los Estados miembros en cuestión. En sus sentencias de 24 de mayo de 2011, el Tribunal de Justicia afirmó que dichas disposiciones constituían una discriminación por razón de nacionalidad, infringiendo por tanto el Tratado²⁸.

En 2011, en otro ejemplo de acción destinada a hacer cumplir la normativa, la Comisión incoó un procedimiento contra Austria debido a una norma nacional que concedía **tarifas de transporte público reducidas** únicamente a los estudiantes cuyos padres percibían

²⁷ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-107_en.htm.

²⁸ Asuntos C-53/08, C-47/08, C-50/08, C-54/08, C-61/08 y C-51/08.

prestaciones familiares austriacas. En su sentencia de 4 de octubre de 2012, el Tribunal apoyó la postura de la Comisión defendiendo el principio de que los estudiantes de la UE, independientemente del lugar de la UE en que estudien, tienen el mismo derecho a algunas prestaciones que los estudiantes locales²⁹.

En 2012 la Comisión incoó un procedimiento referente a los problemas que afrontaban los ciudadanos de la UE no malteses que residían en Malta para tener acceso a las **tarifas reducidas de agua y electricidad** en las mismas condiciones que los ciudadanos malteses.

Asimismo la Comisión tomó medidas políticas específicas en aquellos ámbitos en los que se detectaron problemas concretos de discriminación por razón de la nacionalidad.

Una serie de denuncias y peticiones de aclaración jurídica presentadas por interesados indicaban la existencia de restricciones cuestionables por razón de nacionalidad para el acceso a actividades o competiciones deportivas en algunos Estados miembros. Para aclarar estos asuntos, la Comisión adoptó una [Comunicación](#)³⁰ en enero de 2011 sobre el desarrollo de la dimensión europea en el deporte, en la que se facilitan orientaciones a los Estados miembros para que sus prácticas en materia de **acceso a las actividades o competiciones deportivas** no sean discriminatorias por razón de la nacionalidad.

En diciembre de 2011 la Comisión facilitó a los Estados miembros orientaciones para garantizar que las normas relativas a los **impuestos sobre sucesiones transfronterizas** no supongan una discriminación por razón de nacionalidad³¹. Estas orientaciones fueron seguidas por medidas de tipo horizontal destinadas a eliminar las disposiciones nacionales de los impuestos sobre sucesiones contrarias a los Tratados de la UE.

A finales de 2012, la Comisión lanzó un estudio con el fin de realizar una evaluación general de las legislaciones nacionales sobre impuestos directos con el fin de determinar si conllevan desventajas injustas para los trabajadores y las personas que se trasladan a otro Estado miembro. Esta iniciativa da continuidad a otra previa lanzada en 2010 con el fin de analizar la legislación de los Estados miembros sobre impuestos directos y garantizar que no supongan ninguna discriminación contra los trabajadores transfronterizos. Sobre esta base, la Comisión está adoptando las medidas pertinentes y hará lo mismo con respecto al estudio de 2012.

En mayo de 2012 la Comisión publicó directrices dirigidas a los Estados miembros referentes a unos **sistemas de viñetas para turismo y motocicletas no discriminatorios**³².

En junio de 2012, como parte de sus esfuerzos para impulsar el crecimiento mediante una mejor aplicación de la Directiva de Servicios (Directiva 2006/123/CE), la Comisión anunció³³ una serie de medidas destinadas a garantizar la correcta aplicación del principio de no discriminación por razón de nacionalidad de los **destinatarios de los servicios**, publicando además orientaciones específicas para los Estados miembros sobre la aplicación de este principio³⁴.

Reconociendo que el **acceso a cuentas de pago y otros servicios bancarios** se ha convertido en algo esencial para la participación de los ciudadanos en la vida económica y social, la

²⁹ Asunto C-75/11.

³⁰ SEC(2011) 66/2.

³¹ COM (2011) 864.

³² COM (2012) 199.

³³ COM (2012) 261.

³⁴ SWD(2012) 146.

Comisión, conforme a lo expuesto en el [Acta del Mercado Único II](#)³⁵ de octubre de 2012, adoptó en la misma fecha del presente informe, una iniciativa para poner fin, entre otras cosas, a la discriminación por razón de nacionalidad en lo que respecta a dichas cuentas y servicios bancarios³⁶.

A finales de 2012 la Comisión puso en marcha un estudio³⁷ para evaluar la forma en que las legislaciones nacionales aplican el principio de no discriminación por razón de nacionalidad en el ámbito del **acceso a la enseñanza superior, incluidas las ayudas económicas**.

Por último, el 26 de abril de 2013 la Comisión propuso una **Directiva** para facilitar el ejercicio efectivo del derecho de libre circulación de los trabajadores en la UE³⁸, uno de cuyos objetivos es impedir la discriminación por razón de nacionalidad de los **trabajadores móviles de la UE**.

4. CONCLUSIÓN

El presente informe esboza los principales avances y acciones de la UE en el ámbito de la ciudadanía de la Unión desde 2011. Complementa y acompaña al Informe sobre la Ciudadanía de la UE 2013.

³⁵ COM (2012) 573.

³⁶ Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la posibilidad de comparación de las tasas relativas a las cuentas de pago, el cambio de cuentas de pago y el acceso a cuentas de pago con características básicas, COM (2013) 266.

³⁷ *Evaluation of EU rules on free movement of EU citizens and their family members and their practical implementation.*

³⁸ Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre medidas para facilitar el ejercicio de los derechos concedidos a los trabajadores en el marco de la libre circulación de los trabajadores COM (2013) 236.