



Bruselas, 15.12.2020  
COM(2020) 731 final

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

**EN VIRTUD DEL ARTÍCULO 25 DEL TFUE  
sobre el progreso hacia el ejercicio efectivo de la ciudadanía de la Unión 2016-2020**

## 1. INTRODUCCIÓN

Según el artículo 25 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), la Comisión debe informar cada tres años al Parlamento Europeo, al Consejo y al Comité Económico y Social sobre la aplicación de las disposiciones (de la segunda parte del Tratado) en materia de no discriminación y ciudadanía de la Unión<sup>1</sup>. Este noveno informe presentado de conformidad con el artículo 25 del TFUE cubre el período comprendido entre el 1 de julio de 2016 y el 30 de junio de 2020.

El presente informe revisa las disposiciones de la segunda parte del TFUE, relativas a: i) la ciudadanía de la UE; ii) la no discriminación; iii) la libre circulación y residencia en el territorio de los Estados miembros; iv) el derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales y al Parlamento Europeo en el Estado miembro de residencia; v) el derecho a recibir protección consular; vi) el derecho de petición ante el Parlamento Europeo; y vii) el derecho a presentar denuncias ante el Defensor del Pueblo. Este informe acompaña al informe sobre ciudadanía de la UE *Empowering citizens and protecting their rights in challenging times* (La capacitación de los ciudadanos y la protección de sus derechos en tiempos difíciles).

## 2. NO DISCRIMINACIÓN POR RAZÓN DE LA NACIONALIDAD (ARTÍCULO 18, TFUE)

El artículo 18 del TFUE<sup>2</sup> prohíbe, en el ámbito de aplicación de los Tratados<sup>3</sup>, toda discriminación por razón de la nacionalidad.

Durante el período cubierto por el presente informe, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) emitió cuatro sentencias clave relacionadas con la no discriminación de los ciudadanos de la UE por razón de la nacionalidad, en el ámbito de la extradición y el deporte.

### 2.1. No discriminación por razón de la nacionalidad y extradición de ciudadanos móviles de la UE

Las tres sentencias del TJUE sobre la no discriminación por motivos de nacionalidad y extradición a un tercer país de ciudadanos de la UE que residen en un Estado miembro distinto del Estado miembro del que el interesado es nacional fueron **Petruhhin**<sup>4</sup>, **Pisciotti**<sup>5</sup> y **Raugevicius**<sup>6</sup>. En cada uno de estos asuntos, el tema tratado fue la interacción entre las normas nacionales que excluían la extradición de los nacionales propios del Estado miembro de acogida y el principio de la UE de no discriminación de los ciudadanos de la Unión por razón de la nacionalidad (artículo 18 del TFUE).

---

<sup>1</sup> En los informes anuales sobre la aplicación de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea se incluyen datos actualizados de los avances registrados en cuanto a derechos de ciudadanía de la Unión.

<sup>2</sup> Véase también el artículo 21, apartado 2, de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

<sup>3</sup> Esta disposición se entiende sin perjuicio de las disposiciones especiales previstas en los Tratados.

<sup>4</sup> Asunto C-182/15 Aleksei Petruhhin/Latvijas Republikas Ģenerālprokuratūra.

<sup>5</sup> Asunto C-191/16 Romano Pisciotti/Bundesrepublik Deutschland.

<sup>6</sup> Asunto C-247/17 Denis Raugevicius.

Tanto el asunto Petruhhin como el Pisciotti trataban sobre la extradición de ciudadanos móviles de la UE por motivos de enjuiciamiento de un delito, mientras que el Raugevicius trataba sobre la extradición de ciudadanos móviles de la UE para hacer cumplir una sentencia penal dictada por un tribunal en un país no perteneciente a la UE.

Las conclusiones principales del TJUE en estos asuntos pueden resumirse como sigue. En primer lugar, el TJUE dictaminó que, si bien las normas sobre extradición son competencia del Estado miembro cuando no existe un acuerdo internacional entre la UE y un tercer país, los Estados miembros deben aplicar sus normas nacionales en materia de extradición respetando al Derecho de la Unión en las situaciones que este contemple<sup>7</sup>. Según el TJUE, este es el caso cuando un ciudadano de la UE ha hecho uso de su derecho a la libre circulación (de conformidad con el artículo 21 del TFUE) y las normas nacionales en materia de extradición podrían dar lugar a que los ciudadanos de la UE sufrieran discriminación por razón de la nacionalidad (de conformidad con el artículo 18 del TFUE)<sup>8</sup>.

En segundo lugar, el TJUE valoró si las normas (inter)nacionales de los Estados miembros que excluyen *únicamente* la no extradición de sus propios nacionales serían incompatibles con el principio de no discriminación consagrado en el artículo 18 del TFUE. El TJUE observa que estas normas de extradición dan lugar a una diferencia de trato en función de la nacionalidad de un ciudadano de la UE y, por lo tanto, a una restricción de la libertad de circulación<sup>9</sup>. De acuerdo con la jurisprudencia del TJUE, dicha restricción solo puede justificarse «si se basa en consideraciones objetivas y es proporcionada al objetivo legítimamente perseguido por el Derecho nacional»<sup>10</sup>. Si bien el TJUE reconoce que los objetivos de la «cooperación penal internacional» y la prevención del riesgo de impunidad son legítimos<sup>11</sup>, estas disposiciones nacionales también deben cumplir con el requisito de proporcionalidad.

En este sentido, el TJUE consideró en el asunto Petruhhin que el Estado miembro que valore aceptar una solicitud de extradición<sup>12</sup> debe considerar medidas alternativas menos perjudiciales para el ejercicio de las libertades fundamentales. Sobre la base del principio de cooperación leal de la UE (artículo 4, apartado 3, del TUE) y el Derecho derivado de la Unión en el ámbito de la cooperación penal (específicamente, la orden de detención europea), el TJUE concluyó lo siguiente: antes de extraditar a un ciudadano móvil de la UE, los Estados miembros deben intercambiar información con el Estado miembro del que el interesado es nacional, a fin de brindar a este último Estado miembro la oportunidad «en la medida en que tengan jurisdicción (extraterritorial), en virtud del Derecho interno» de

---

<sup>7</sup> Véase el asunto C-182/15 Petruhhin, apartados 26-27.

<sup>8</sup> Asunto C-182/15 Petruhhin, apartados 29-31; asunto C-191/16 Pisciotti, apartados 31-35 y 37-42; asunto C-247/17 Raugevicius, apartados 27-28.

<sup>9</sup> Asunto C-182/15 Petruhhin, apartados 32-33; asunto C-191/16 Pisciotti, apartados 43-45; asunto C-247/17 Raugevicius, apartado 30.

<sup>10</sup> Asunto C-182/15 Petruhhin, apartados 34 y 38; asunto C-191/16 Pisciotti, apartado 46; asunto C-247/17 Raugevicius, apartado 31.

<sup>11</sup> Véase el asunto C-182/15 Petruhhin, apartados 35-37.

<sup>12</sup> Véase el asunto C-182/15 Petruhhin, apartados 38-41.

procesar al ciudadano móvil de la UE por delitos cometidos en el extranjero<sup>13</sup>. En Pisciotti, el TJUE aclaró, sin embargo, que si se ha informado debidamente al Estado miembro del que el interesado es nacional, pero aun así este decide no procesar a su propio nacional por delitos cometidos fuera de su territorio nacional, el Derecho de la Unión no impediría su extradición por parte del Estado miembro «de acogida» a un tercer país<sup>14</sup>.

En tercer lugar, la tensión entre el objetivo de evitar el riesgo de impunidad por los delitos cometidos y las restricciones a la libertad fundamental, así como la correspondiente necesidad de examinar medidas alternativas, también se aplican en Raugevicius, según el TJUE, en relación a la extradición (solicitud) con el fin de hacer cumplir una sentencia penal (extranjera)<sup>15</sup>. Si bien el principio *ne bis in idem* podría constituir un impedimento para que el Estado miembro del que el interesado es nacional inicie acciones judiciales contra el ciudadano móvil de la UE en cuestión, los instrumentos internacionales y la legislación de algunos Estados miembros ofrecen medidas alternativas (por ejemplo, el cumplimiento de las condenas impuestas por tribunales extranjeros en el Estado miembro del que el interesado es nacional)<sup>16</sup>. Según el TJUE, dichos acuerdos alternativos podrían considerarse, por lo tanto, aplicables al ciudadano móvil de la UE en cuestión (sin perjuicio de las restricciones en base a la nacionalidad)<sup>17</sup>.

## **2.2. No discriminación por razón de la nacionalidad en los deportes no profesionales**

La otra sentencia importante del TJUE dictada en el período que contempla este informe, **TopFit**<sup>18</sup>, consideró la cuestión de la no discriminación de los ciudadanos (móviles) de la UE por razón de la nacionalidad en el ámbito del deporte aficionado<sup>19</sup>.

El Sr. Biffi es un ciudadano italiano que reside en Alemania y compite como aficionado en carreras de atletismo en la categoría sénior. Es miembro de TopFit, una asociación deportiva afiliada a la Asociación Alemana de Atletismo (Deutscher Leichtathletikverband, DLV). En 2015, un cambio en la normativa de la DLV llevó a que a los ciudadanos móviles de la UE en Alemania, como el Sr. Biffi, se les negara la oportunidad de ser seleccionados para participar en campeonatos nacionales o que solo se les permitiera participar en esos campeonatos «fuera de clasificaciones» o «sin clasificaciones». Esto les impedía pasar a la final y poder optar al título de campeón nacional, a pesar de cumplir con el resto de condiciones para participar en campeonatos de atletismo.

El TJUE se basó en cuatro observaciones para responder a la cuestión prejudicial. En primer lugar, el TJUE, haciendo referencia a su reciente sentencia en el asunto Raugevicius, señaló que «la situación de un ciudadano de la UE que ha hecho uso de su derecho a circular libremente entra en el ámbito de aplicación del artículo 18 TFUE», incluso en el ámbito del

---

<sup>13</sup> Asunto C-182/15 Petruhhin, apartados 42-48.

<sup>14</sup> Véase el asunto C-191/16 Pisciotti, apartados 50-56.

<sup>15</sup> Véase el asunto C-247/17 Raugevicius, apartados 32-40.

<sup>16</sup> Asunto C-247/17 Raugevicius, apartados 36-38.

<sup>17</sup> Asunto C-247/17 Raugevicius, apartados 41-48.

<sup>18</sup> Asunto C-22/18 del TJUE, de 13 de junio de 2019, TopFit e.V./Daniele Biffi contra Deutscher Leichtathletikverband e.V. (ECLI:EU:C:2019:497).

<sup>19</sup> La discriminación por razón de la nacionalidad en el deporte profesional se rige por el artículo 45 del TFUE.

deporte aficionado<sup>20</sup>. En segundo lugar, la libertad fundamental de circulación de las personas, tal como se expresa en el artículo 21 del TFUE, tiene por objeto, entre otras cosas, promover «la integración gradual del ciudadano de la UE en cuestión en la sociedad del Estado miembro de acogida», y la participación en el deporte aficionado es una parte importante de este proceso de inclusión<sup>21</sup>. En tercer lugar, en referencia a la jurisprudencia anterior de la UE, el TJUE señaló que las normas de las asociaciones (deportivas) nacionales también deben respetar el Derecho de la Unión, incluidos los Tratados<sup>22</sup>. En cuarto lugar, la aplicabilidad de los artículos 18 y 21 del TFUE a las normas de las asociaciones deportivas nacionales implica, entre otras cosas, que las normas de estas asociaciones, que pueden constituir una restricción a una libertad fundamental, son incompatibles con el Derecho de la Unión, a menos que estén «justificadas por consideraciones objetivas y sean proporcionadas en relación con los objetivos legítimos perseguidos»<sup>23</sup>.

### **3. LUCHA CONTRA LA DISCRIMINACIÓN POR MOTIVOS DE SEXO, ORIGEN RACIAL O ÉTNICO, RELIGIÓN O CONVICCIONES, DISCAPACIDAD, EDAD U ORIENTACIÓN SEXUAL (ARTÍCULO 19 TFUE)**

#### **3.1. Introducción**

Según el artículo 19 del TFUE, la UE podrá adoptar acciones adecuadas para luchar contra la discriminación por motivos de sexo, origen racial o étnico, religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual<sup>24</sup>.

En marzo de 2019, la Comisión Europea publicó el informe anual sobre la igualdad entre mujeres y hombres, con la conclusión de que, incluso en la UE, donde la igualdad de género inequívoca está garantizada por la ley, la igualdad entre mujeres y hombres no es todavía una realidad tangible<sup>25</sup>.

Tras la publicación de la lista de acciones para promover la igualdad de las personas LGBTI en diciembre de 2015, que incluía actividades previstas por la Comisión en diferentes áreas políticas para el período 2016-2019<sup>26</sup>, en febrero de 2017 la Comisión publicó el primer informe anual sobre la lista de acciones para avanzar en la igualdad de este colectivo, y que cubría 2016. El segundo y el tercer informe se publicaron en 2018 y 2019, respectivamente, y en mayo de 2020 se publicó el informe final, que recogía las medidas adoptadas durante el 2019<sup>27</sup>.

En noviembre de 2018, la Comisión elaboró una serie de informes de conclusión basados en los debates de las sesiones sobre odio racial contra los gitanos y afrofobia celebradas en la

---

<sup>20</sup> Asunto C-22/18 TopFit, apartados 29-30.

<sup>21</sup> Asunto C-22/18 TopFit, apartados 31-34.

<sup>22</sup> Asunto C-22/18 TopFit, apartados 36-40.

<sup>23</sup> Asunto C-22/18 TopFit, apartados 42-48.

<sup>24</sup> Véase también el artículo 21, apartado 1, de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

<sup>25</sup> [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/aid\\_development\\_cooperation\\_fundamental\\_rights/annual\\_report\\_ge\\_2019\\_en\\_1.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/aid_development_cooperation_fundamental_rights/annual_report_ge_2019_en_1.pdf).

<sup>26</sup> [https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/combating-discrimination/lesbian-gay-bi-trans-and-intersex-equality/list-actions-advance-lgbti-equality\\_en#documents](https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/combating-discrimination/lesbian-gay-bi-trans-and-intersex-equality/list-actions-advance-lgbti-equality_en#documents).

<sup>27</sup> [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/report\\_list\\_of\\_actions\\_2015-19.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/report_list_of_actions_2015-19.pdf).

cuarta reunión del Grupo de Alto Nivel de la UE sobre lucha contra el racismo, la xenofobia y otras formas de intolerancia, el 5 de diciembre de 2017<sup>28</sup>. Asimismo, elaboró una nota de orientación sobre la aplicación práctica de la Decisión Marco 2008/913/JHA del Consejo relativa a la lucha contra determinadas formas y manifestaciones de racismo y xenofobia mediante el Derecho penal<sup>29</sup>.

En diciembre de 2018, la Comisión publicó una evaluación del marco europeo de estrategias nacionales de inclusión de los gitanos hasta 2020<sup>30</sup>. En ella se examinaba el marco de la UE y las vías que ofrece para movilizar otros instrumentos estratégicos, jurídicos y financieros europeos para la integración de los gitanos. La Comisión publicó también un informe en septiembre de 2019 centrado en la aplicación nacional de las medidas de integración de los gitanos<sup>31</sup>.

En mayo de 2019, la Comisión puso en marcha la campaña #EuvsDiscrimination<sup>32</sup>, activa hasta diciembre de 2020, que se centra en la discriminación en el lugar de trabajo por motivos de edad, sexo, discapacidad, origen étnico o racial, religión o convicciones u orientación sexual, que está prohibida por la legislación de la UE contra la discriminación<sup>33</sup>.

### **3.2. Avances en la jurisprudencia**

Por lo que respecta a la libertad religiosa, cabe señalar la sentencia del TJUE, de 22 de enero de 2019, en Cresco Investigation (C-193/17, EU:C:2019:43). El TJUE determinó que el Derecho interno, en virtud del cual, en primer lugar, el Viernes Santo es un día festivo solo para los empleados que son miembros de determinadas iglesias cristianas y, en segundo lugar, solo esos empleados tienen derecho, si se les exige trabajar en dicho día festivo, a un pago adicional, constituye una discriminación directa por motivos de religión.

## **4. CIUDADANÍA DE LA UNIÓN (ARTÍCULO 20, APARTADO 1, DEL TFUE)**

### **4.1. Introducción**

El artículo 20 del TFUE establece que toda persona que posea la nacionalidad de un Estado miembro de la UE es también ciudadano de la Unión. La ciudadanía de la Unión se añade a la ciudadanía nacional sin sustituirla. Si bien corresponde a cada uno de los Estados miembros determinar las condiciones para la concesión y pérdida de la nacionalidad, siempre

---

<sup>28</sup> Informe sobre el odio racial contra los gitanos: [https://ec.europa.eu/newsroom/just/document.cfm?doc\\_id=55652](https://ec.europa.eu/newsroom/just/document.cfm?doc_id=55652); Informe sobre la afrofobia: [https://ec.europa.eu/newsroom/just/document.cfm?doc\\_id=55651](https://ec.europa.eu/newsroom/just/document.cfm?doc_id=55651).

<sup>29</sup> [https://ec.europa.eu/newsroom/just/document.cfm?doc\\_id=55607](https://ec.europa.eu/newsroom/just/document.cfm?doc_id=55607).

<sup>30</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018DC0785&from=ES>.

<sup>31</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:52019DC0406&from=ES>.

<sup>32</sup> <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1437&langId=es>.

<sup>33</sup> Un aspecto de esta campaña se centra especialmente en los ajustes razonables para las personas con discapacidad, en consonancia con la Directiva 2000/78/CE del Consejo <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex:32000L0078>. En septiembre de 2020 se publicó una guía de mejores prácticas sobre ajustes razonables en el lugar de trabajo <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=en&pubId=8341&furtherPubs=yes>.

respetando el Derecho de la Unión<sup>34</sup>, otorgar a una persona la nacionalidad de un Estado miembro implica también otorgarle la ciudadanía de la UE, con los consiguientes derechos que derivan de esta, que pueden ejercerse en toda la Unión. Por lo tanto, la Comisión considera que los Estados miembros deben usar su prerrogativa de concesión de ciudadanía con ánimo de cooperación, tal y como exigen los Tratados.

La Comisión Europea emprendió una serie de acciones en relación a la adquisición y pérdida de la ciudadanía de la UE, más específicamente en torno a la cuestión de los programas de «ciudadanía para inversores» en la UE, que otorgan derechos de ciudadanía a los nacionales de fuera de la UE a cambio de una inversión.

En enero de 2019, la Comisión publicó el informe «Regímenes de ciudadanía y residencia para inversores en la Unión Europea»<sup>35</sup>, que analiza los programas existentes para obtener la nacionalidad y la residencia en los Estados miembros de la UE por razones de inversión, y destaca una serie de preocupaciones y riesgos que estos programas presentan para la UE.

A raíz de este informe, la Comisión creó un Grupo de expertos de los Estados miembros sobre los regímenes de ciudadanía y residencia para inversores, con el objetivo de: i) analizar los riesgos específicos derivados de los regímenes de ciudadanía para inversores; ii) desarrollar un conjunto común de controles de seguridad para finales de 2019; y iii) abordar los aspectos de transparencia y buen gobierno en relación con la aplicación de regímenes tanto de residencia como de ciudadanía para inversores<sup>36</sup>.

Durante el período de referencia, la Comisión tramitó 98 quejas, casi 1 400 cartas/consultas individuales, 48 preguntas y 10 peticiones del Parlamento Europeo en el ámbito de la ciudadanía de la UE y los derechos vinculados a ella, principalmente relacionadas con información sobre las implicaciones del Brexit para los derechos de ciudadanía de la UE.

## 4.2. Avances en la jurisprudencia

De 2016 a 2019, el TJUE se ocupó de veintinueve asuntos relacionados con la ciudadanía de la UE, incluidos casos de discriminación por razón de la nacionalidad, pérdida de la ciudadanía de la UE debido a la pérdida de la nacionalidad de un Estado miembro o derechos de residencia derivados para familiares de ciudadanos de la UE procedentes de terceros países<sup>37</sup>.

En **Tjebbes y otros**<sup>38</sup>, el TJUE confirmó la legitimidad, en general, del objetivo de los Estados miembros de garantizar que existe un vínculo genuino entre el Estado y sus nacionales. Sin embargo, esta legitimidad no exime a los Estados miembros de garantizar que (en casos individuales) la pérdida *ex lege* de la nacionalidad de los Estados miembros tenga

---

<sup>34</sup> Asunto C-135/08 Rottmann.

<sup>35</sup> COM(2019) 12 final <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52019DC0012&from=ES>.

<sup>36</sup> Véase [https://ec.europa.eu/info/investor-citizenship-schemes\\_en](https://ec.europa.eu/info/investor-citizenship-schemes_en).

<sup>37</sup> Tribunal de Justicia de la Unión Europea (febrero de 2020). «Informe anual de 2019: actividad judicial». Luxemburgo, p. 161. <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2020-05/qd-ap-20-001-en-n.pdf>.

<sup>38</sup> Asunto C-221/17, Tjebbes y otros.

debidamente en cuenta el principio de proporcionalidad, en los casos en los que la pérdida de la nacionalidad implicaría la pérdida de ciudadanía de la UE y los derechos que esta conlleva<sup>39</sup>.

En consecuencia, el Tribunal consideró que el principio de proporcionalidad exige que la legislación de los Estados miembros que regula la pérdida de la nacionalidad prevea la posibilidad de «un examen individual de las consecuencias que tal pérdida tendría para las personas afectadas (y los miembros de su familia) desde el punto de vista del Derecho de la Unión»<sup>40</sup>. Además, cuando, tras dicho examen, la pérdida de ciudadanía de la UE (como consecuencia de la pérdida automática de la nacionalidad de un Estado miembro) se considere incompatible con el Derecho de la Unión, debería ser posible recuperar la nacionalidad *ex tunc*<sup>41</sup>.

## **5. DERECHO DE CIRCULAR Y RESIDIR LIBREMENTE EN EL TERRITORIO DE LOS ESTADOS MIEMBROS (ARTÍCULO 20, APARTADO 2, Y ARTÍCULO 21 DEL TFUE)**

### **5.1. Introducción**

En virtud del artículo 20, apartado 2, letra a), y el artículo 21 del TFUE, los ciudadanos de la Unión tienen el derecho de circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros, con sujeción a las limitaciones y condiciones establecidas en los Tratados y en las medidas adoptadas para su aplicación<sup>42</sup>.

La mayoría de los ciudadanos apoyan este derecho<sup>43</sup> y lo ven como uno de los principales beneficios de la pertenencia a la UE<sup>44</sup>. Además, más de la mitad de los ciudadanos de la UE dicen haberse beneficiado de que haya menos o ningún control fronterizo cuando viajan al extranjero<sup>45</sup>. La mayoría de los europeos afirman que la libre circulación de personas, bienes y servicios dentro de la Unión Europea es el resultado más positivo de la UE<sup>46</sup>. En una encuesta realizada en la primavera de 2020, el 83 % de los ciudadanos de la UE se mostraron de acuerdo en que la libre circulación de ciudadanos de la UE dentro de esta aportaba beneficios generales para la economía de su país<sup>47</sup>.

En 2018, más de 16 millones de ciudadanos de la UE vivían o trabajaban en un país de la Unión que no era su país de origen. Un número aún mucho mayor de ciudadanos de la Unión

---

<sup>39</sup> C-221/17 Tjebbes y otros, apartado 40.

<sup>40</sup> C-221/17 Tjebbes y otros, apartado 41.

<sup>41</sup> C-221/17 Tjebbes y otros, apartado 42.

<sup>42</sup> Véase, en concreto, la Directiva 2004/38/CE sobre el derecho de los ciudadanos de la UE y de sus familias a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros por la que se modifica el Reglamento (CEE) n.º 1612/68 y se derogan las Directivas 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE y 93/96/CEE (DO L 158 de 30.4.2004, p. 77); en lo sucesivo, la «Directiva de libre circulación».

<sup>43</sup> 81 % de los encuestados para el Eurobarómetro especial 486, 2019.

<sup>44</sup> 60 % de los encuestados para el Eurobarómetro estándar 91, primavera de 2019.

<sup>45</sup> 56 % de los encuestados para el Eurobarómetro estándar 91, primavera de 2019.

<sup>46</sup> 60 % de los encuestados para el Eurobarómetro especial 486, 2019.

<sup>47</sup> Eurobarómetro Flash 485, primavera de 2020.

visitaba temporalmente otros Estados miembros para pasar sus vacaciones, visitar a amigos y familiares y hacer negocios.

Los ciudadanos móviles de la UE y sus familias pueden encontrar información sobre su derecho a residir en otros Estados miembros en el portal «Tu Europa»<sup>48</sup>, que ofrece acceso a información específica de cada uno de los países, cumpliendo su función de «pasarela digital única» de la UE<sup>49</sup>.

Durante el período que abarca el informe, la Comisión tramitó 950 denuncias de ciudadanos, 6 128 preguntas y 140 peticiones del Parlamento Europeo en relación al ejercicio del derecho de libre circulación. Muchas de ellas se referían al derecho de entrada y residencia de familiares de ciudadanos de la UE procedentes de países no pertenecientes a la UE (condiciones para la emisión de visados y tarjetas de residencia, y trámites adicionales) y a las condiciones en las que los ciudadanos de la Unión pueden ejercer su derecho de libre circulación.

Los ciudadanos móviles de la UE que se han visto afectados de manera negativa por una aplicación incorrecta del Derecho de la Unión por parte de las autoridades públicas, pueden conseguir ayuda a través de la plataforma SOLVIT<sup>50</sup>, creada para reaccionar de forma rápida y buscar soluciones en el ámbito nacional. Entre 2016 y 2018, SOLVIT atendió alrededor de 1 930 casos sobre la libre circulación de las personas<sup>51</sup>.

Los ciudadanos también pueden plantear preguntas sobre sus derechos personales en la UE al servicio Tu Europa - Asesoramiento<sup>52</sup>, que ofrece asesoramiento jurídico personalizado de forma gratuita. Tu Europa - Asesoramiento está gestionado por la Comisión y opera a través de su contratista externo, el Servicio Europeo de Acción Ciudadana (ECAS, por sus siglas en inglés). Entre 2016 y 2020, Tu Europa - Asesoramiento recibió más de 42 000 consultas sobre los temas de trámites de entrada y derechos de residencia, y más de 2 300 consultas sobre derechos políticos y judiciales.

Los ciudadanos de la UE pueden dirigirse también al Centro de información Europe Direct<sup>53</sup> de la Comisión, que ofrece información general sobre la Unión y asesoramiento sobre los derechos de los ciudadanos de la UE. Entre 2016 y 2019, Europe Direct recibió un total de 5 251 consultas sobre la libre circulación de las personas.

---

<sup>48</sup> [https://europa.eu/youreurope/citizens/residence/index\\_es.htm](https://europa.eu/youreurope/citizens/residence/index_es.htm).

<sup>49</sup> Reglamento (UE) 2018/1724 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 2 de octubre de 2018, relativo a la creación de una pasarela digital única de acceso a información, procedimientos y servicios de asistencia y resolución de problemas.

<sup>50</sup> SOLVIT es un servicio prestado por las administraciones nacionales en toda la UE y el EEE. Los centros nacionales de SOLVIT se hacen cargo de las denuncias de los ciudadanos y cooperan a través de una base de datos en línea para ayudarlos a resolver sus problemas de manera gratuita y sin tener que acudir a los tribunales.

<sup>51</sup> [https://ec.europa.eu/internal\\_market/scoreboard/performance\\_by\\_governance\\_tool/solvit/index\\_en.htm](https://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/performance_by_governance_tool/solvit/index_en.htm).

<sup>52</sup> [https://europa.eu/youreurope/advice/index\\_es.htm](https://europa.eu/youreurope/advice/index_es.htm).

<sup>53</sup> [https://europa.eu/european-union/contact\\_es](https://europa.eu/european-union/contact_es).

Además, los trabajadores móviles de la UE pueden solicitar la asistencia de los organismos nacionales creados con arreglo a la Directiva 2014/54<sup>54</sup>.

Con el objetivo de contribuir a la libre circulación de las personas con discapacidad, la Comisión puso en marcha un proyecto piloto sobre la Tarjeta Europea de Discapacidad en 2016-2018<sup>55</sup>.

La Comisión ha desarrollado una herramienta de aprendizaje en línea sobre el derecho a la libre circulación, que está destinada a las administraciones locales con el fin de ampliar su conocimiento de la Directiva 2004/38/CE (la Directiva de libre circulación) y los derechos derivados de ella. La herramienta de aprendizaje en línea está disponible en veintitrés idiomas e incluye una prueba de autoevaluación y un curso en línea para principiantes y para usuarios avanzados.

## 5.2. Avances en la jurisprudencia

### 5.2.1. Avances en la jurisprudencia del TJUE sobre el derecho a la libre circulación y los derechos (derivados) de residencia

El TJEU ha dictado múltiples sentencias en relación con el artículo 21 del TFUE (incluida su aplicación a través de la Directiva de libre circulación), así como con los derechos de residencia derivados de la ciudadanía de la UE con arreglo al artículo 20 del TFUE<sup>56</sup>.

El primer conjunto de casos se refiere a la cuestión de qué ciudadanos de la UE y qué familiares pueden apelar a la Directiva 2004/38/CE para los derechos de residencia.

En **Lounes**<sup>57</sup>, el TJUE sostuvo que un ciudadano de la UE que ha hecho uso de su derecho a la libre circulación para residir en otro Estado miembro de la UE y que, desde entonces, ha obtenido la nacionalidad del Estado miembro de acogida, conservando al mismo tiempo la nacionalidad del Estado miembro de origen, puede, si bien dejando de ser beneficiario en virtud de la Directiva 2004/38/CE, seguir apelando a los derechos derivados del artículo 21 del TFUE<sup>58</sup>. Los derechos de residencia de los familiares del ciudadano de la UE en cuestión (con doble nacionalidad) también pueden extraerse directamente del artículo 21 del TFUE, en condiciones que no deben ser más estrictas que las previstas en la Directiva 2004/38/CE<sup>59</sup>. El

---

<sup>54</sup> Directiva 2014/54/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de abril de 2014, sobre medidas para facilitar el ejercicio de los derechos conferidos a los trabajadores en el contexto de la libre circulación de los trabajadores.

<sup>55</sup> Estableció el reconocimiento mutuo voluntario de la condición de discapacidad y promovió el acceso de las personas con discapacidad a la cultura, los deportes y el ocio en ocho países adheridos al proyecto: Bélgica, Chipre, Eslovenia, Estonia, Finlandia, Italia, Malta, y Rumanía.

<sup>56</sup> Esta sección no abordará las sentencias del TJUE basadas principalmente en la condición de «trabajador de la UE», de conformidad con el artículo 45 y siguientes del TFUE.

<sup>57</sup> Asunto C-165/16 del TJUE, de 14 de noviembre de 2017, Toufik Lounes/Secretary of State for the Home Department, (ECLI:EU:C:2017:862).

<sup>58</sup> C-165/16 Lounes, apartados 45-58. Cabe señalar que el TJUE ha hecho especial hincapié en que la Directiva 2004/38/CE deja de aplicarse, sin embargo, a los ciudadanos móviles de la UE que hayan obtenido desde entonces la nacionalidad del Estado miembro de acogida; véase C-165/16 Lounes, apartados 31-44.

<sup>59</sup> C-165/16 Lounes, apartados 59-61.

TJUE aclaró que el derecho a la libre circulación incluye el derecho de llevar una vida familiar normal<sup>60</sup>.

En **Gusa**<sup>61</sup>, el TJUE sostuvo que el derecho a conservar la condición de «trabajador por cuenta ajena o por cuenta propia» tras cesar las actividades económicas en los casos previstos en el artículo 7, apartado 3, de la Directiva 2004/38/CE [en concreto en la letra b) de dicho artículo, en que «habiéndose quedado en paro involuntario debidamente acreditado, tras haber estado empleado durante más de un año, se ha inscrito en el servicio de empleo competente con el fin de encontrar un trabajo»], se aplica igualmente a los ciudadanos de la UE móviles que trabajaban por cuenta propia antes de cesar involuntariamente sus actividades económicas<sup>62</sup>.

En **Coman**<sup>63</sup>, el TJUE interpretó el concepto de «cónyuge» de un ciudadano de la UE que figura en el artículo 2, apartado 2, letra a), de la Directiva 2004/38/CE<sup>64</sup>, y sostuvo que se trata de una definición autónoma del Derecho de la Unión, independiente de las leyes de los Estados miembros. El TJUE dictaminó que cuando un ciudadano de la Unión que es nacional de ese Estado miembro y regresa al mismo haya ejercido (con anterioridad) el derecho a la libre circulación para establecer una residencia real en otro Estado miembro de la UE y, en el Estado miembro de acogida, haya creado o reforzado una convivencia familiar con un nacional de un tercer Estado del mismo sexo, al que está unido por un matrimonio legalmente contraído en el Estado miembro de acogida, la legislación de la UE excluye el Derecho interno que deniegue otorgar derechos derivados de entrada y residencia al cónyuge del mismo sexo del ciudadano de la UE que regresa, sobre la base del no reconocimiento del matrimonio entre personas del mismo sexo en el Estado miembro (de origen) en cuestión<sup>65</sup>. El Estado miembro en cuestión debe considerar a dicha persona como cónyuge a efectos de permitirle el ejercicio de los derechos de los que disfruta con arreglo al Derecho de la Unión. Al mismo tiempo, esto no requiere que el Estado miembro disponga, en su Derecho interno, la institución del matrimonio entre personas del mismo sexo<sup>66</sup>.

En **Altiner y Ravn**<sup>67</sup>, el TJUE sostuvo que el Derecho de la Unión no excluye la legislación de un Estado miembro que no concede un derecho de residencia derivado a un miembro de la familia de un ciudadano de la Unión que es nacional de dicho Estado miembro y regresa al mismo, cuando ese miembro de la familia no ha entrado en el territorio del Estado miembro de origen del ciudadano de la UE como «extensión natural» del regreso del ciudadano de la Unión a ese Estado miembro<sup>68</sup>, siempre que dicho Derecho interno exija tener en cuenta, en

---

<sup>60</sup> C-165/16 Lounes, apartado 52.

<sup>61</sup> Asunto C-442/16 del TJUE, de 20 de diciembre de 2017, Florian Gusa/Minister for Social Protection y otros, (ECLI:EU:C:2017:1004).

<sup>62</sup> C-442/16 Gusa, apartados 35-45.

<sup>63</sup> Asunto C-673/16 del TJUE, de 5 de junio de 2018, Relu Adrian Coman y otros/General pentru Imigrări y Ministerul Afacerilor Interne, (ECLI:EU:C:2018:385).

<sup>64</sup> C-673/16 Coman, apartados 33-36.

<sup>65</sup> C-673/16 Coman, apartados 38-40 y 52-55.

<sup>66</sup> C-673/16 Coman, apartado 45.

<sup>67</sup> Asunto C-230/17 del TJUE, de 27 de junio de 2018, Erdem Deha Altiner y Isabel Hanna Ravn/Udlændingestyrelsen, (ECLI:EU:C:2018:497).

<sup>68</sup> C-230/17 Altiner y Ravn, apartados 30-34.

una apreciación global, otros datos pertinentes, en particular los que puedan demostrar que la convivencia familiar desarrollada y consolidada en el Estado miembro de acogida no cesó<sup>69</sup>, pese al tiempo transcurrido entre el regreso del ciudadano de la Unión a dicho Estado miembro y la entrada del miembro de su familia, nacional de un tercer Estado.

**Tarola**<sup>70</sup> hacía referencia al caso de un ciudadano de la UE que había ejercido su derecho a la libre circulación al estar empleado en el Estado miembro de acogida durante un período de dos semanas, con un contrato distinto del contrato de trabajo de duración determinada, antes de quedar desempleado involuntariamente. El TJUE interpretó el artículo 7, apartado 1, letra a), y el artículo 3, letra c), de la Directiva 2004/38/CE y consideró que un ciudadano en dicha situación conserva la condición de trabajador (y, por lo tanto, el derecho a residir en el Estado miembro de acogida) durante un período no inferior a seis meses, si la persona en cuestión realmente ostentaba la condición de trabajador antes del desempleo involuntario y se había registrado como solicitante de empleo en la oficina de empleo correspondiente<sup>71</sup>. Además, el TJUE señaló que cualquier derecho, con arreglo al Derecho interno, a prestaciones de seguridad social o asistencia social puede estar condicionado a un período de empleo específico, en la medida en que, en virtud del principio de igualdad de trato, se aplique la misma condición a los nacionales del Estado miembro en cuestión<sup>72</sup>.

**Bajratari**<sup>73</sup> hace referencia a la interpretación del artículo 7, apartado 1, letra b), de la Directiva 2004/38/CE, es decir, residencia sobre la base de recursos suficientes y un seguro de enfermedad que cubra todos los riesgos. Este caso estaba relacionado con un progenitor nacional de un tercer país de un ciudadano de la UE menor de edad que pretendía invocar su derecho de residencia derivado en el Estado miembro de acogida como cuidador principal de su hijo menor de edad, ciudadano de la UE residente en virtud del artículo 7, apartado 1, letra b) de la Directiva anteriormente citada. El TJUE sostuvo que un ciudadano menor de la UE tiene recursos suficientes para no convertirse en una carga excesiva para el sistema de asistencia social del Estado miembro de acogida durante la residencia cuando esos recursos procedan de ingresos obtenidos a partir del empleo ejercido de manera ilegal por su progenitor, nacional de un tercer país, que no dispone de permiso de residencia y de trabajo en dicho Estado miembro<sup>74</sup>. El TJUE sostuvo también que no se daban las condiciones para restringir el derecho de residencia del ciudadano menor de la UE por motivos de orden público<sup>75</sup>.

Un segundo conjunto de sentencias del TJUE se refiere a la restricción de los derechos de residencia y las expulsiones en virtud de la Directiva 2004/38/CE.

---

<sup>69</sup> C-230/17 Altiner y Ravn, apartado 35.

<sup>70</sup> Asunto C-483/17 del TJUE, de 11 de abril de 2019, Neculai Tarola/Minister for Social Protection, (ECLI:EU:C:2019:309).

<sup>71</sup> C-483/17 Tarola, apartados 45-52.

<sup>72</sup> C-483/17 Tarola, apartados 55-57.

<sup>73</sup> Asunto C-93/18 del TJUE, de 2 de octubre de 2019, Ermira Bajratari/Secretary of State for the Home Department, (ECLI:EU:C:2019:809).

<sup>74</sup> C-93/18 Bajratari, apartado 53.

<sup>75</sup> C-93/18 Bajratari, apartado 52.

En **E/Subdelegación del Gobierno en Álava**<sup>76</sup>, el TJUE reiteró que las decisiones de expulsión con arreglo a la Directiva 2004/38/CE deben basarse exclusivamente en la conducta personal del individuo (ciudadano de la UE) en cuestión. El hecho de que el interesado se encontrase en prisión en el momento de la adopción de la decisión de expulsión, sin la perspectiva de ser puesto en libertad en un futuro próximo, no «excluye que su conducta represente [...] una amenaza real y actual para los intereses fundamentales de la sociedad del Estado miembro de acogida»<sup>77</sup> a los efectos de adoptar dicha decisión.

En **Petrea**<sup>78</sup>, el TJUE dictaminó, entre otras cosas, que un Estado miembro puede revocar un certificado de registro emitido erróneamente a un ciudadano de la UE que había sido expulsado y había regresado mientras aún estaba sujeto a una prohibición de entrada en dicho Estado miembro de acogida (según lo dispuesto por la Directiva 2004/38/CE)<sup>79</sup>. De conformidad con el artículo 32 de la Directiva 2004/38/CE, el ciudadano de la UE en cuestión tiene derecho a presentar una solicitud de levantamiento de dicha prohibición de entrada; sin embargo, dicho ciudadano no tiene derecho a residir en el territorio del Estado miembro afectado (en virtud de la Directiva 2004/38/CE) mientras se examina su solicitud<sup>80</sup>.

En **B y Vomero**<sup>81</sup>, el TJUE aclaró una serie de cuestiones con respecto a las disposiciones de la Directiva 2004/38/CE relativas a la protección reforzada contra la expulsión con arreglo al artículo 28, apartado 3, letra a), de la Directiva y sus requisitos previos, especialmente en el contexto del encarcelamiento. EL TJUE dictaminó que un ciudadano de la UE debe tener el derecho de residencia permanente para ser elegible para una protección reforzada contra la expulsión<sup>82</sup>. Además, el TJUE aclaró que el período acumulado de residencia previa (ininterrumpida) requerido para una protección reforzada contra la expulsión debe calcularse contando desde la fecha en que se tomó la decisión inicial de expulsión<sup>83</sup>. La cuestión de si el período de residencia requerido para la protección reforzada se interrumpió debido a una estancia en prisión previa a la decisión de expulsión debe determinarse mediante un examen global de si, a pesar de esa detención, se ha producido una ruptura de los vínculos de integración entre el ciudadano de la UE y el Estado miembro de acogida<sup>84</sup>. Los factores pertinentes a efectos del examen global incluyen «la fuerza de los vínculos de integración forjados con el Estado miembro de acogida antes de la detención de la persona en cuestión, la naturaleza de la infracción que justificó el período de privación de libertad impuesto, las

---

<sup>76</sup> Asunto C-193/16 del TJUE, de 13 de julio de 2017, E/Subdelegación del Gobierno en Álava, (ECLI:EU:C:2017:542).

<sup>77</sup> C-193/16 E/Subdelegación del Gobierno en Álava, apartados 19-26.

<sup>78</sup> Asunto C-184/16 del TJUE, de 14 de septiembre de 2017, Ovidiu-Mihaita Petrea/Ypourgou Esoterikon kai Dioikitikis Anasygrotisis, (ECLI:EU:C:2017:684). Partes de la sentencia del TJUE en Petrea se tendrán en cuenta en la sección 5.2.3 de este resumen.

<sup>79</sup> C-184/16 Petrea, apartados 30-42.

<sup>80</sup> C-184/16 Petrea, apartados 43-48.

<sup>81</sup> Asuntos acumulados C-316/16 y C-424/16 del TJUE, de 17 de abril de 2018, B/Land Baden-Württemberg y Secretary of State for the Home Department/Franco Vomero, (ECLI:EU:C:2018:256).

<sup>82</sup> Asuntos acumulados C-316/16 y C-424/16 B y Vomero, apartados 44-55.

<sup>83</sup> Asuntos acumulados C-316/16 y C-424/16 B y Vomero, apartados 64-65 y 85-94.

<sup>84</sup> Asuntos acumulados C-316/16 y C-424/16 B y Vomero, apartados 66-82.

condiciones en las que se cometió dicha infracción y la conducta del interesado durante el período de encarcelación»<sup>85</sup>.

En **K y HF**<sup>86</sup>, el TJUE sostuvo que el hecho de que a (un miembro de la familia de) un ciudadano de la UE se le hubiera denegado previamente el asilo sobre la base del artículo 1F del Convenio de Ginebra, no puede llevar *automáticamente* a la conclusión de que su mera presencia representa una amenaza real, actual y suficientemente grave que afecte a un interés fundamental de la sociedad, como exige el artículo 27 de la Directiva 2004/38/CE<sup>87</sup>. La necesidad de restringir la libertad de circulación y residencia de un ciudadano de la UE, o de un familiar de un ciudadano de la UE, debe evaluarse caso por caso<sup>88</sup> y sobre la base de las normas de libre circulación. Las autoridades nacionales competentes deben considerar además, si i) la adopción de dichas medidas de orden público o de seguridad pública cumple con el principio de proporcionalidad, teniendo en cuenta los derechos de los ciudadanos de la UE y de sus familiares, y ii) eran posibles otras medidas menos perjudiciales para la libertad de movimiento<sup>89</sup>.

Un tercer conjunto de sentencias del TJUE dictadas dentro del período de referencia se refiere a la libre circulación y los derechos de residencia derivados en virtud de los artículos 20 y 21 del TFUE.

En **Rendón Marín**<sup>90</sup>, el TJUE dictaminó que el Derecho de la Unión excluye automáticamente la denegación de un derecho de residencia derivado a un nacional de un tercer país que tiene el cuidado efectivo de un ciudadano «móvil» y «estático» menor de la UE, únicamente sobre la base de sus antecedentes penales<sup>91</sup>. Esta exclusión de la denegación automática de un derecho de residencia derivado para un progenitor nacional de un tercer país del que depende un ciudadano menor de la UE, únicamente sobre la base de los antecedentes penales del progenitor, está confirmada por el TJUE de manera similar en **CS**<sup>92</sup>. Sin embargo, tanto en Rendón Marín como en CS, el TJUE reconoce la posibilidad de que los Estados miembros restrinjan los derechos de residencia derivados de los artículos 20 y 21 del TFUE, en la medida en que dicha restricción se base en una evaluación caso por caso y que cualquier expulsión o restricción del derecho de residencia se fundamente en la «existencia de una amenaza real, actual y suficientemente grave a los requisitos del orden público o la seguridad pública»<sup>93</sup>.

---

<sup>85</sup> Asuntos acumulados C-316/16 y C-424/16B y Vomero, apartado 83.

<sup>86</sup> Asuntos acumulados C-331/16 y C-366/16 del TJUE, de 2 de mayo de 2018, K./Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie y H. F./Belgische Staat, (ECLI:EU:C:2018:296).

<sup>87</sup> Asuntos acumulados C-331/16 y C-366/16 K y HF, apartado 51.

<sup>88</sup> Asuntos acumulados C-331/16 y C-366/16 K y HF, apartados 39-49 y 52-60.

<sup>89</sup> Asuntos acumulados C-331/16 y C-366/16 K y HF, apartados 61-64.

<sup>90</sup> Asunto C-165/14 del TJUE, de 13 de septiembre de 2016, Alfredo Rendón Marín/Administración del Estado, (ECLI:EU:C:2016:675).

<sup>91</sup> C-165/14 Rendón Marín, apartados 63-67 y 81-87.

<sup>92</sup> Asunto C-304/14 del TJUE, de 13 de septiembre de 2016, Secretary of State for the Home Department/CS, ECLI:EU:C:2016:674, apartado 41.

<sup>93</sup> Para los derechos de residencia derivados del artículo 20 TFUE, véase C-165/14 Rendón Marín, apartados 83-86 y C-304/14 CS, apartados 36-42; para los derechos de residencia derivados del artículo 21 TFUE, véase asunto C-165/14 Rendón Marín, apartados 55-62.

En **Chávez-Vílchez y otros**<sup>94</sup>, el TJUE fue llamado a aclarar en qué medida un derecho de residencia derivado del artículo 20 TFUE (siguiendo la línea de sentencias del TJUE a partir de Ruiz Zambrano<sup>95</sup>) depende de la posibilidad de que un progenitor ciudadano de la UE, que no es el cuidador principal del ciudadano de la UE menor «estático», tenga la guarda y custodia de ese niño. El TJUE sostuvo que las autoridades competentes deben determinar, a la luz del artículo 7 (respeto de la vida privada y familiar) y del artículo 24 (derechos del niño), entre otros, de la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE, qué progenitor es el cuidador principal del menor y si existe una relación de dependencia con el progenitor nacional de un tercer país que obligaría al menor a abandonar, en la práctica, el territorio de la UE tras la denegación de un derecho de residencia a dicho progenitor<sup>96</sup>. El TJUE sostuvo que, en aras de dicho examen, el hecho de que el otro progenitor, ciudadano de la UE, pueda y esté dispuesto a asumir la responsabilidad exclusiva del cuidado diario y efectivo del menor es un factor pertinente. Sin embargo, no es motivo suficiente por sí mismo para concluir que no existe una relación de dependencia entre el progenitor nacional de un tercer país y el menor que obligase a dicho menor a abandonar el territorio de la UE si se denegara el derecho de residencia a ese nacional de un tercer país<sup>97</sup>. El TJUE reiteró que los elementos pertinentes en el examen por parte de las autoridades competentes incluyen «la cuestión de la guarda y custodia del menor y la cuestión de si la carga legal, económica o afectiva de dicho menor es asumida por el progenitor nacional de un país tercero»<sup>98</sup>. A continuación, el TJUE añadió que el examen de dichos factores «debe basarse en la toma de consideración, respetando el interés superior del niño, del conjunto de circunstancias del caso concreto y, en particular, de su edad, de su desarrollo físico y emocional, de la intensidad de su relación afectiva con el progenitor ciudadano de la Unión y con el progenitor nacional de un país tercero y del riesgo que separarlo de este entrañaría para el equilibrio del menor»<sup>99</sup>.

El asunto de la **Subdelegación del Gobierno en Ciudad Real**<sup>100</sup> hacía referencia al artículo 20 TFUE. El TJUE sostuvo que el artículo 20 prohíbe a un Estado miembro denegar una solicitud de reagrupación familiar presentada por el cónyuge, nacional de un tercer país, de un ciudadano de la UE que posee la nacionalidad del Estado miembro en cuestión y que nunca ha ejercido la libre circulación, por la única razón de que el ciudadano de la UE no tiene, para sí mismo y para su cónyuge, recursos suficientes para evitar que se convierta en una carga para el sistema nacional de asistencia social, sin examinar si existe una relación de dependencia entre ese ciudadano de la UE y su cónyuge de tal naturaleza que, si a este último se le denegara un derecho de residencia derivado, el ciudadano de la UE se vería obligado a abandonar el territorio de la UE, por lo que quedaría privado de los derechos conferidos por su estatuto. Así pues, cuando la autoridad nacional competente reciba una solicitud de un

---

<sup>94</sup> Asunto C-133/15 del TJUE, de 10 de mayo de 2017, H.C. Chávez-Vílchez y otros/Raad van bestuur van de Sociale verzekeringsbank y otros, (ECLI:EU:C:2017:354).

<sup>95</sup> Asunto C-34/09.

<sup>96</sup> C-133/15 Chávez-Vílchez y otros, apartado 70.

<sup>97</sup> C-133/15 Chávez-Vílchez y otros, apartado 71.

<sup>98</sup> C-133/15 Chávez-Vílchez y otros, apartado 68.

<sup>99</sup> C-133/15 Chávez-Vílchez y otros, apartado 71.

<sup>100</sup> Asunto [C-836/18, del TJUE, de 27 de febrero de 2020](#), Subdelegación del Gobierno en Ciudad Real/RH, (ECLI:EU:C:2020:119).

nacional de un tercer país para la concesión de un derecho de residencia con fines de reagrupación familiar con un ciudadano de la Unión, nacional del Estado miembro de que se trate, dicha autoridad debe evaluar, basándose en pruebas, que deberán aportar el nacional de un tercer país y el ciudadano de la UE de que se trate y, en su caso, se llevarán a cabo investigaciones de si existe entre esas dos personas una relación de dependencia tal que deba concederse, en principio, a dicho nacional de un tercer país un derecho de residencia derivado al amparo del artículo 20 TFUE.

### 5.2.2. *Avances de la jurisprudencia del TJUE sobre derechos de entrada y residencia de «otros miembros de la familia» de ciudadanos de la UE*

Por lo que respecta al derecho de entrada, en **Ryanair Designated Activity Company**<sup>101</sup>, el TJUE aclaró que los familiares de ciudadanos de la UE procedentes de un tercer país y que están en posesión de una tarjeta de residencia permanente expedida por un Estado miembro, en virtud del artículo 20 de la Directiva 2004/38/CE, están también exentos en virtud del artículo 5, apartado 2, de la citada Directiva de la obligación de poseer un visado para entrar en otro Estado miembro. La exención de la obligación de visado aplica también en aquellos casos en los que fue un Estado miembro que no forma parte del espacio Schengen el que expidió la tarjeta de residencia. La sentencia concluye que el titular de dicha tarjeta tiene derecho a entrar en el territorio de un Estado miembro sin visado al presentar la tarjeta, sin necesidad de ninguna comprobación o certificación adicional de su condición de familiar de un ciudadano de la Unión.

Además, dentro del período de referencia, el TJUE dictó dos sentencias que aclaran aún más la aplicación por analogía del artículo 3, apartado 2, de la Directiva 2004/38/CE y su anterior decisión en *Rahman*<sup>102</sup>.

En **Banger**<sup>103</sup>, el TJUE dictaminó que el artículo 21 del TFUE obliga a los Estados miembros a facilitar la entrada y la residencia de los miembros de la familia extensa de sus propios nacionales que regresan al Estado miembro en cuestión, en las condiciones establecidas en el artículo 3, apartado 2, de la Directiva 2004/38/CE, aplicadas por analogía<sup>104</sup>. El examen de la solicitud de residencia en virtud del artículo 3, apartado 2, de la citada Directiva, está igualmente sujeto a los requisitos de conferir una cierta ventaja a dichas solicitudes en comparación con las de los nacionales de un tercer país que no tienen tales vínculos familiares, y de realizar un estudio exhaustivo de las circunstancias personales del solicitante. Toda denegación de dichas solicitudes debe estar justificada<sup>105</sup>. Además, el TJUE dictaminó que los miembros de la familia extensa a los que se les haya denegado la autorización de

---

<sup>101</sup> Asunto C-754/18 del TJUE, de 18 de junio de 2020, *Ryanair Designated Activity Company/Országos Rendőr-főkapitányság* (ECLI:EU:C:2020:478).

<sup>102</sup> Asunto C-83/11 del TJUE, de 5 de septiembre de 2012, *Secretary of State for the Home Department/Muhammad Sazzadur Rahman y otros*, (ECLI:EU:C:2012:519).

<sup>103</sup> Asunto C-89/17 del TJUE, de 12 de julio de 2018, *Secretary of State for the Home Department/Rozanne Banger*, (ECLI:EU:C:2018:570).

<sup>104</sup> C-89/17 *Banger*, apartados 27-34.

<sup>105</sup> C-89/17 *Banger*, apartados 36-41.

residencia deben tener acceso a un procedimiento de recurso ante un tribunal nacional. Dicho tribunal nacional «debe comprobar, en particular, si la resolución impugnada tiene una base fáctica suficientemente sólida. Además, este control debe centrarse en el respeto de las garantías procedimentales. Entre estas garantías figura [...] la obligación de dichas autoridades de estudiar detenidamente las circunstancias personales del solicitante y de motivar toda denegación de entrada o residencia»<sup>106</sup>.

En **SM**<sup>107</sup>, el TJUE aclaró, en primer lugar (de forma similar a como lo hizo con el concepto de «cónyuge» en Coman), que el concepto de «descendiente directo» a efectos del artículo 2, apartado 2, letra c), de la Directiva 2004/38/CE es una definición autónoma del Derecho de la Unión, independiente de la legislación de los Estados miembros<sup>108</sup>. Además, encontró que dicho concepto debe interpretarse de manera amplia y que abarca «cualquier vínculo de filiación, sea biológico o jurídico» (por lo tanto, incluidos los hijos biológicos y adoptados). Por el contrario, no incluye a los menores bajo la custodia de un tutor legal, cuando dicha custodia no cree entre los menores y sus tutores un vínculo de filiación (incluidos los menores sometidos al régimen de *kafala* argelina)<sup>109</sup>. El TJUE señala específicamente que estos menores encajan en el ámbito de aplicación del artículo 3, apartado 2, de la Directiva 2004/38/CE<sup>110</sup>. Los Estados miembros, al cumplir con su obligación, de conformidad con el artículo 3, apartado 2, de la citada Directiva, de facilitar la entrada y residencia de los «otros miembros de la familia»<sup>111</sup>, deben ejercer su criterio «a la luz y en consideración al respeto de las disposiciones de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión», incluido el derecho a (respeto de) la vida familiar (artículo 7) y el interés superior del menor (artículo 24)<sup>112</sup>. Además, están obligados a realizar «una apreciación equilibrada y razonable del conjunto de circunstancias actuales y pertinentes del asunto, teniendo en cuenta todos los intereses en juego y en especial el interés superior de los menores afectados»<sup>113</sup>. Esta apreciación debe tener en cuenta i) la edad desde la que los menores están bajo la custodia de un tutor legal y la existencia de vida en común de los menores con sus tutores desde entonces, ii) el grado de las relaciones afectivas, iii) el nivel de dependencia de los menores respecto de sus tutores, así como iv) el posible riesgo específico e individualizado de que los menores en cuestión sean víctima de abuso, explotación o tráfico. Si la apreciación lleva a la conclusión de que el menor y el tutor llevarán una vida familiar efectiva y que el menor depende de su tutor, el derecho fundamental al respeto de la vida familiar y el interés superior del menor exigen, en principio, que un Estado miembro de acogida conceda al menor en cuestión el derecho de entrada y residencia como «otro miembro de la familia»<sup>114</sup>.

---

<sup>106</sup> C-89/17 Banger, apartados 42-52.

<sup>107</sup> Asunto C-129/18 del TJUE, de 26 de marzo de 2019, SM/Entry Clearance Officer, UK Visa Section, (ECLI:EU:C:2019:248).

<sup>108</sup> C-129/18 SM, apartados 50-51.

<sup>109</sup> C-129/18 SM, apartados 52-56.

<sup>110</sup> C-129/18 SM, apartados 57-59.

<sup>111</sup> C-129/18 SM, apartados 60-63 y 68.

<sup>112</sup> C-129/18 SM, apartados 64-67.

<sup>113</sup> C-129/18 SM, apartado 68.

<sup>114</sup> C-129/18 SM, apartados 69-72.

### 5.2.3. Avances de la jurisprudencia del TJUE sobre aspectos procesales de la libre circulación y los derechos de residencia

Dentro del período de referencia, el TJUE dictó también tres sentencias relacionadas con los derechos y reglas de procedimiento aplicables en virtud de la Directiva de libre circulación.

En **Petrea**, el TJUE tuvo (también) que considerar una serie de cuestiones relativas a aspectos procesales de la Directiva 2004/38/CE. El caso hacía referencia a un ciudadano de la UE que había vuelto a entrar en el territorio de un Estado miembro a pesar de estar sujeto a una prohibición de entrada emitida por ese país. En Petrea, el TJUE sostuvo que los Estados miembros tienen derecho a disponer la expulsión de dicho ciudadano móvil de la UE mediante un procedimiento nacional de transposición de la Directiva 2008/115/CE (para el retorno de nacionales de terceros países), siempre que se apliquen las medidas de transposición de la Directiva 2004/38/CE que son más favorables para los ciudadanos de la UE<sup>115</sup>. Además, el TJUE sostuvo que los Estados miembros pueden establecer que los particulares no puedan invocar la ilegalidad de una resolución de prohibición de entrada dictada contra ellos para impugnar una resolución de retorno posterior, en la medida en que el interesado haya tenido efectivamente «la posibilidad de impugnar en un plazo útil la resolución inicial de prohibición de entrada en el territorio» con arreglo a la Directiva 2004/38/CE<sup>116</sup>. Asimismo, el TJUE sostuvo que, si bien el artículo 30 de la Directiva 2004/38/CE establece que los Estados miembros deben notificar una decisión adoptada en virtud del artículo 27 (en concreto, una resolución de expulsión) a la persona interesada «en condiciones tales que le permitan entender su contenido e implicaciones», dicha notificación no obliga a los Estados miembros a notificar la decisión en una lengua que el interesado comprenda o pueda suponerse razonablemente que comprende, aun cuando no haya presentado una solicitud en este sentido<sup>117</sup>.

En **Chenchooliah**<sup>118</sup>, el TJUE sostuvo que el artículo 15 de la Directiva 2004/38/CE se aplica a la expulsión de un nacional de un tercer país que sea cónyuge de un ciudadano de la UE y que haya dejado de tener el derecho de residencia en un Estado miembro, con arreglo a la Directiva 2004/38/CE, debido a la salida del ciudadano de la UE de ese Estado miembro<sup>119</sup>. El TJUE consideró que, si bien el cónyuge ya no goza del derecho de residencia en el Estado miembro de acogida, con arreglo a la Directiva 2004/38/CE, debido a la salida del ciudadano de la UE, la expulsión se rige por la Directiva 2004/38/CE<sup>120</sup>. Esto significa que el Estado miembro de acogida no puede, en ningún caso, imponer una prohibición de entrada en el contexto de dicha expulsión y que las garantías procesales pertinentes establecidas en los artículos 30 y 31 de la Directiva 2004/38/CE se aplican en dicho caso<sup>121</sup>.

---

<sup>115</sup> C-184/16 Petrea, apartados 50-56.

<sup>116</sup> C-184/16 Petrea, apartados 57-65.

<sup>117</sup> C-184/16 Petrea, apartados 66-71.

<sup>118</sup> Asunto C-94/18 del TJUE, de 10 de septiembre de 2019, Nalini Chenchooliah/Minister for Justice and Equality, (ECLI:EU:C:2019:693).

<sup>119</sup> C-94/18 Chenchooliah, apartados 73-79.

<sup>120</sup> C-94/18 Chenchooliah, apartados 73-79.

<sup>121</sup> C-94/18 Chenchooliah, apartados 80-88.

En **Diallo**<sup>122</sup>, el TJUE aclaró que el artículo 10, apartado 1, de la Directiva 2004/38/CE no solo exige que los Estados miembros adopten y notifiquen la decisión relativa a la solicitud de una tarjeta de residencia por parte de un familiar de un ciudadano móvil de la UE en un plazo de seis meses, sino que también obliga a los Estados miembros a adoptar una decisión de denegación de emisión de la tarjeta de residencia en virtud de la citada Directiva (y notificar a la persona interesada) dentro del mismo plazo de seis meses<sup>123</sup>. El TJUE aclaró, además, que el Derecho de la Unión, en concreto la Directiva 2004/38/CE, evitaría que, en virtud del Derecho interno, los Estados miembros establezcan que la expiración del período de seis meses implica automáticamente la entrega de la tarjeta de residencia sin comprobar previamente si el interesado reúne efectivamente los requisitos para residir en el Estado miembro de acogida de conformidad con el Derecho de la Unión<sup>124</sup>. Además, el TJUE sostuvo que, tras una decisión judicial de anulación por la que se niegue la expedición de la tarjeta de residencia, las autoridades nacionales competentes deberán adoptar una decisión relativa a la solicitud de la tarjeta de residencia en un plazo razonable que, en ningún caso, podrá superar el plazo contemplado en el artículo 10, apartado 1, de la Directiva 2004/38/CE. Dado el principio de eficacia y el objetivo de celeridad de tramitación de las solicitudes inherente a la Directiva 2004/38/CE, y considerando que el nacional de un tercer país permanece en una situación de incertidumbre jurídica hasta que se expida una tarjeta de residencia, el TJUE rechazó explícitamente el inicio automático de un nuevo plazo de seis meses para las autoridades competentes tras la anulación judicial de una decisión denegatoria de la expedición de una tarjeta de residencia<sup>125</sup>.

#### *5.2.4. Avances de la jurisprudencia del TJUE sobre los derechos vinculados al ejercicio de la libre circulación y los derechos de residencia*

Dentro del período de referencia, el TJUE también ha emitido una sentencia relativa a cuestiones que pueden tener el efecto de obstaculizar la libre circulación de los ciudadanos de la UE, consagrada en el artículo 21 del TFUE.

En **Freitag**<sup>126</sup>, se solicitó al TJUE que valorara si el artículo 21 del TFUE, a la luz de las sentencias judiciales anteriores del Tribunal (desde Grunkin y Paul hasta Bogendorff von Wolffersdorff), excluye una denegación del reconocimiento, basada en una disposición del Derecho nacional (en este caso, el Derecho alemán), de un cambio de nombre de una persona con doble nacionalidad (alemana/rumana) efectuada en el otro Estado miembro de nacionalidad de ese ciudadano de la UE (es decir, en Rumanía), cuando dicho ciudadano de la UE no tenía su residencia habitual en el otro Estado miembro en el momento del cambio de nombre. En esencia, el Tribunal de Justicia dictaminó que el artículo 21 TFUE del impide que las autoridades de un Estado miembro se nieguen a reconocer el nombre de uno de sus nacionales adquirido legalmente en otro Estado miembro, del que esa persona también es nacional. Esto se debe a que la denegación del reconocimiento de un cambio de nombre

<sup>122</sup> Asunto C-246/17 del TJUE, de 27 de junio de 2018, Ibrahim Diallo/État belge, (ECLI:EU:C:2018:499).

<sup>123</sup> C-246/17 Diallo, apartados 33-42.

<sup>124</sup> C-246/17 Diallo, apartados 45-56.

<sup>125</sup> C-246/17 Diallo, apartados 58-69.

<sup>126</sup> Asunto C-541/15 del TJUE, de 8 de junio de 2017, Mircea Florian Freitag, (ECLI:EU:C:2017:432).

«obstaculizaría el ejercicio del derecho a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros», ya que existe un riesgo concreto de que el ciudadano con doble nacionalidad en cuestión se vea obligado a disipar dudas sobre su propia identidad y la autenticidad de los documentos que se presenten, o la veracidad de los datos contenidos en ellos<sup>127</sup>.

#### *5.2.5. Acceso a prestaciones y/o asistencia social por parte de residentes en países de la UE que se encuentran en otro Estado miembro*

En el asunto **A.**<sup>128</sup>, el TJUE recordó que la competencia de un Estado miembro para organizar sus sistemas educativos debe ejercerse con arreglo al artículo 21 del TFUE, y que las normas sobre concesión de fondos para la enseñanza superior no deben crear una restricción injustificada a la libre circulación<sup>129</sup>. El TJUE señaló que las normativas nacionales que colocan a determinados nacionales en una situación de desventaja simplemente por haber ejercido su libre circulación, constituyen una restricción de la libertad conferida por el artículo 21, apartado 1, del TFUE<sup>130</sup>. Por lo tanto, concluyó que los artículos 20 y 21 del TJUE evitan que el municipio de origen de un residente en un Estado miembro con una discapacidad grave le niegue la concesión de una subvención, como la asistencia personal objeto del litigio principal, alegando que la persona se encuentra en otro Estado miembro cursando estudios de enseñanza superior<sup>131</sup>.

### **5.3. Acciones de la Comisión**

#### **5.3.1. Facilitar el ejercicio de la libre circulación**

En el ámbito de la libre circulación de ciudadanos (móviles) de la UE, la Comisión Europea ha adoptado recientemente una serie de medidas para garantizar el pleno cumplimiento del Derecho de la Unión por parte de los Estados miembros, incluso mediante procedimientos por incumplimiento en casos de incompatibilidad del Derecho nacional con el Derecho de la Unión.

La Comisión adoptó también medidas en otros ámbitos del Derecho de la Unión con posibles efectos para la libre circulación de los ciudadanos móviles de la UE. Por ejemplo, en febrero de 2019, la Comisión adoptó una Recomendación para facilitar el acceso (transnacional) de los ciudadanos de la UE a sus propios datos sanitarios.

#### **5.3.2. Reforzar la seguridad de los documentos de identidad y los documentos de residencia**

---

<sup>127</sup> C-541/15 Freitag, apartados 35-39.

<sup>128</sup> Asunto C- 679/16 del TJUE, de 25 de julio de 2018, A, (ECLI:EU:C:2018:601).

<sup>129</sup> C-679/16 A, apartados 58-59.

<sup>130</sup> C-679/16 A, apartado 60.

<sup>131</sup> C-679/16 A, apartado 79.

La Directiva de libertad de circulación (2004/38/CE) establece las condiciones para el ejercicio del derecho de libre circulación y residencia (tanto temporal como permanente) en la Unión para los ciudadanos de la UE y los miembros de su familia. Esta Directiva dispone que, junto con un documento de identidad o pasaporte válidos, los ciudadanos de la UE y los miembros de su familia podrán entrar y residir en otro Estado miembro y solicitar la correspondiente documentación de residencia. No obstante, la Directiva no regula el formato ni las normas de los documentos de identidad que deben utilizarse para entrar o salir de los Estados miembros de la UE. Tampoco establece normas específicas para los documentos de residencia expedidos a los ciudadanos de la UE y los miembros de su familia nacionales de países no pertenecientes a la UE, aparte de la denominación del documento que deben recibir estos últimos, por ejemplo «tarjeta de residencia de familiar de un ciudadano de la Unión» (véase el artículo 10, apartado 1, de la Directiva 2004/38/CE).

La UE ofrece a sus ciudadanos un espacio de libertad, seguridad y justicia sin fronteras interiores, en el que está garantizada la libre circulación de las personas de acuerdo a medidas adecuadas en materia de gestión de las fronteras exteriores, asilo, inmigración y prevención y lucha contra la delincuencia y el terrorismo.

Muchas de las medidas de seguridad de la UE, como los controles sistemáticos establecidos en el Sistema de Información Schengen por el Código de Fronteras Schengen<sup>132</sup>, se basan en documentos de identidad y de viaje seguros.

En los últimos años, se han introducido normas de la UE para varios documentos de identidad y de viaje que se utilizan en Europa.

El Plan de acción de 2016 en materia de falsificación de los documentos de viaje abordó el riesgo derivado de los documentos de identidad y de residencia fraudulentos<sup>133</sup>, y el Informe sobre la Ciudadanía de la UE de 2017 se comprometió a analizar opciones políticas para mejorar la seguridad de los documentos de identidad y de residencia. La Comisión realizó una evaluación de impacto que tuvo en cuenta una serie de opciones para los documentos de identidad y los documentos de residencia en comparación con el *statu quo*, incluidas las medidas de Derecho indicativo, requisitos comunes mínimos y una armonización más amplia. La situación actual se consideró no satisfactoria y no se consideró conveniente una armonización más amplia.

Estos son algunos de los motivos por los que, en abril de 2018, la Comisión propuso, como parte de sus acciones para alcanzar una Unión de la Seguridad real y efectiva<sup>134</sup>, mejorar las características de seguridad de los documentos de identidad de los ciudadanos de la UE y de los documentos de residencia de los miembros de su familia no pertenecientes a la UE.

---

<sup>132</sup> Reglamento (UE) 2017/458 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de marzo de 2017, por el que se modifica el Reglamento (UE) 2016/399 en lo relativo al refuerzo de los controles mediante la comprobación en las bases de datos pertinentes en las fronteras exteriores.

<sup>133</sup> COM(2016) 790 final.

<sup>134</sup> [https://ec.europa.eu/commission/news/security-union-2017-jun-29\\_en](https://ec.europa.eu/commission/news/security-union-2017-jun-29_en).

En junio de 2019, el Parlamento Europeo y el Consejo adoptaron el Reglamento 2019/1157 sobre el refuerzo de la seguridad de los documentos de identidad de los ciudadanos de la Unión y de los documentos de residencia expedidos a ciudadanos de la Unión y a los miembros de sus familias que ejerzan su derecho a la libre circulación<sup>135</sup>. El Reglamento introdujo una serie de normas mínimas de seguridad comunes que hacen que los documentos de identidad y de residencia sean más seguros y fiables. El Reglamento entrará en vigor en agosto de 2021.

## **6. DERECHO DE SUFRAGIO ACTIVO Y PASIVO EN LAS ELECCIONES MUNICIPALES Y LAS ELECCIONES AL PARLAMENTO EUROPEO (ARTÍCULO 20, APARTADO 2, LETRA B), Y ARTÍCULO 22 DEL TFUE)**

### **6.1. Introducción**

Según el artículo 20, apartado 2, letra b), y el artículo 22 del TFUE, todos los ciudadanos de la Unión que residan en un Estado miembro del que no sean nacionales tienen derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones al Parlamento Europeo y en las elecciones municipales del Estado miembro en el que residan, en las mismas condiciones que los nacionales de dicho Estado.

La Comisión contestó a 43 denuncias, 57 cartas o consultas individuales, 74 preguntas y 21 peticiones del Parlamento Europeo sobre estas cuestiones, relacionadas principalmente con la denegación del derecho de voto y con los derechos a participar en un referéndum.

Tras las elecciones de 2019 al Parlamento Europeo, la Comisión recibió un gran número de quejas sobre la posibilidad de que los ciudadanos móviles de la UE ejerzan efectivamente sus derechos de voto en el Reino Unido<sup>136</sup>, así como de ciudadanos rumanos sobre las dificultades que encontraron para votar en los consulados de Rumanía en el extranjero<sup>137</sup>.

### **6.2. Avances en la jurisprudencia**

En su sentencia sobre **Junqueras Vies**, de 19 de diciembre de 2019<sup>138</sup>, dictada a raíz de la decisión prejudicial planteada por el Tribunal Supremo español, el TJUE decidió que el artículo 9 del Protocolo (n.º 7) sobre los privilegios y las inmunidades de la Unión Europea, debe interpretarse en el sentido de que:

---

<sup>135</sup> Reglamento (UE) 2019/1157 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de junio de 2019, sobre el refuerzo de la seguridad de los documentos de identidad de los ciudadanos de la Unión y de los documentos de residencia expedidos a ciudadanos de la Unión y a los miembros de sus familias que ejerzan su derecho a la libre circulación (DO L 188 de 12.7.2019, p. 67).

<sup>136</sup> [https://ec.europa.eu/info/files/letter-concerning-voter-registration-system-mobile-eu-citizens-united-kingdom\\_en](https://ec.europa.eu/info/files/letter-concerning-voter-registration-system-mobile-eu-citizens-united-kingdom_en).

<sup>137</sup> [https://ec.europa.eu/info/files/letter-concerning-difficulties-encountered-voting-romanian-consulate\\_en](https://ec.europa.eu/info/files/letter-concerning-difficulties-encountered-voting-romanian-consulate_en).

<sup>138</sup> Asunto C-502/19.

– goza de inmunidad, en virtud del párrafo segundo de dicho artículo, una persona que ha sido oficialmente proclamada electa al Parlamento Europeo cuando se encontraba en situación de prisión provisional en un proceso penal por delitos graves y que no ha sido autorizada a cumplir ciertos requisitos previstos por el Derecho interno tras la proclamación ni a desplazarse al Parlamento Europeo para participar en su primera sesión;

– esta inmunidad implica el levantamiento de la medida de prisión provisional impuesta, al objeto de permitir al interesado desplazarse al Parlamento Europeo y cumplir allí las formalidades requeridas. Si el tribunal nacional competente estima, no obstante, que debe mantenerse la medida de prisión provisional tras la adquisición por parte del interesado de la condición de miembro del Parlamento Europeo, debe solicitar a la mayor brevedad al Parlamento Europeo que suspenda dicha inmunidad, con arreglo al artículo 9, párrafo tercero, del mismo Protocolo.

### **6.3. Avances en el ámbito de los derechos de sufragio activo y medidas adoptadas por la Comisión**

En su Informe sobre la Ciudadanía de la UE de 2017<sup>139</sup>, la Comisión instó a los Estados miembros a promover la participación en la vida democrática informando mejor a los ciudadanos acerca de sus derechos electorales y eliminando los obstáculos a su participación. Las Conclusiones emitidas por el Consejo el 11 de mayo de 2017<sup>140</sup> respaldaron esta iniciativa.

La Comisión publicó su último informe sobre la aplicación del Derecho de la Unión en las elecciones municipales y locales, así como las formas de promover los derechos electorales, en febrero de 2018<sup>141</sup>. Dado que los ciudadanos de la UE se trasladan cada vez más y residen en otros Estados miembros, las principales preocupaciones que emanaban del informe eran la baja participación de los ciudadanos móviles (en las elecciones) y la necesidad de una mejor recopilación de datos.

En septiembre de 2018, la Comisión publicó un paquete de medidas para apoyar unas elecciones europeas libres y justas, incluidas: i) una Comunicación<sup>142</sup>; ii) una Recomendación sobre las redes de cooperación electoral, la transparencia en línea, la protección contra incidentes de ciberseguridad y la lucha contra las campañas de desinformación en el contexto de las elecciones al Parlamento Europeo; iii) un documento de orientación<sup>143</sup> sobre la aplicación de la legislación sobre protección de datos de la Unión en el contexto electoral; y iv) una propuesta legislativa<sup>144</sup> para sancionar el uso indebido deliberado de datos personales

---

<sup>139</sup> [https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-is-new/news/news/20170124\\_eu\\_citizenship\\_report\\_2017\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-is-new/news/news/20170124_eu_citizenship_report_2017_en.pdf).

<sup>140</sup> <https://www.consilium.europa.eu/media/22130/st09008en17.pdf>.

<sup>141</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:52018DC0044&from=es>.

<sup>142</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:52018DC0637&from=ES>.

<sup>143</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:52018DC0638&from=GA>.

<sup>144</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1561130736830&uri=CELEX:52018PC0636>.

por parte de fundaciones y partidos políticos europeos para influir en el resultado de las elecciones.

En consonancia con estas medidas, la Comisión apoyó a los Estados miembros estableciendo y organizando reuniones de la red europea de cooperación para elecciones<sup>145</sup>. Esta red reúne a representantes de las autoridades de los Estados miembros con competencia en materia electoral y permite intercambios concretos y prácticos sobre una variedad de temas pertinentes para garantizar la celebración de elecciones libres y justas, incluida la protección de los datos, la ciberseguridad, la transparencia, la sensibilización y la participación equitativa.

## **7. DERECHO A LA PROTECCIÓN DE LAS AUTORIDADES DIPLOMÁTICAS O CONSULARES (ARTÍCULO 20, APARTADO 2, LETRA C), Y ARTÍCULO 23, TFUE)**

### **7.1. Introducción**

En virtud del artículo 20, apartado 2, letra c), y el artículo 23 del TFUE, los ciudadanos de la Unión tienen el derecho de acogerse, en el territorio de un tercer país en el que no esté representado el Estado miembro del que sean nacionales, a la protección de las autoridades diplomáticas y consulares de cualquier Estado miembro en las mismas condiciones que los nacionales de dicho Estado. El 76 % de los ciudadanos de la UE conocen este derecho<sup>146</sup>.

Durante el período que abarca el informe, la Comisión respondió a diez quejas, ocho cartas/consultas individuales y ocho preguntas del Parlamento Europeo sobre esta cuestión. Estas se relacionan principalmente con la emisión de documentos de viaje de emergencia para regresar a casa o la falta de protección consular o una protección discriminatoria.

### **7.2. Avances en el ámbito de la protección consular**

El 18 de junio de 2019, el Consejo adoptó una Directiva que establece un documento provisional de viaje de la UE, y actualiza las reglas, el formato y las características de seguridad del documento actualmente en uso<sup>147</sup>. La Directiva simplifica los trámites para los ciudadanos de la UE no representados en países no pertenecientes a la UE que han perdido su pasaporte o documento de viaje, o en caso de que este haya sido robado o destruido, para garantizar que otro Estado miembro les proporcione un documento de viaje de emergencia que les permita viajar a casa. Tras la adopción de las especificaciones técnicas necesarias, los Estados miembros disponen de dos años para incorporar la Directiva a su Derecho interno.

---

<sup>145</sup> [https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/eu-citizenship/electoral-rights/european-cooperation-network-elections\\_en](https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/eu-citizenship/electoral-rights/european-cooperation-network-elections_en).

<sup>146</sup> Eurobarómetro Flash 485, primavera de 2020.

<sup>147</sup> Directiva (UE) 2019/997 del Consejo, de 18 de junio de 2019, por la que se establece un documento provisional de viaje de la UE y se deroga la Decisión 96/409/PESC (DO L 163 de 20.6.2019, p. 1).

Al mismo tiempo, la Comisión sigue incluyendo y negociando cláusulas de consentimiento en acuerdos bilaterales con países no pertenecientes a la UE para garantizar un acuerdo con estos países de que los Estados miembros de la UE representados brinden asistencia a los ciudadanos de la UE no representados.

## **8. DERECHO DE PETICIÓN ANTE EL PARLAMENTO EUROPEO Y DE DIRIGIRSE AL DEFENSOR DEL PUEBLO EUROPEO (ARTÍCULO 20, APARTADO 2, LETRA D), Y ARTÍCULO 24, APARTADOS 2, 3 Y 4, TFUE)**

### **8.1. Introducción**

En el artículo 20, apartado 2, letra d), y el artículo 24, apartados 2, 3 y 4, del TFUE se mencionan otros derechos de los ciudadanos europeos que les permiten dirigirse a las instituciones de la Unión, como el derecho de petición ante el Parlamento Europeo y el derecho al dirigirse al Defensor del Pueblo Europeo. Todo ciudadano de la Unión tiene el derecho de dirigirse por escrito a cualquiera de las instituciones, organismos, oficinas o agencias en una de las lenguas oficiales de la UE<sup>148</sup> y de recibir una contestación en esa misma lengua<sup>149</sup>.

### **8.2. Derecho de petición ante el Parlamento Europeo**

De conformidad con el artículo 24, apartado 2, del TFUE, los ciudadanos de la Unión tienen el derecho de formular peticiones ante el Parlamento Europeo, en una de las lenguas de los Tratados, sobre cuestiones relativas a la Unión que les afecten y a recibir una contestación en esa misma lengua. En 2018, la Comisión de Peticiones del Parlamento Europeo recibió 1 220 peticiones, una cifra inferior a las 1 271 de 2017 y las 1 569 de 2016. Sin embargo, en 2019 esta cifra se elevó hasta 1 357, de las cuales 938 se declararon admisibles. En 2018, el medio ambiente pasó a ser el tema principal de las peticiones, y siguió siéndolo también en 2019.

Desde el año 2014 existe, además, un «portal de peticiones»<sup>150</sup> que permite presentar peticiones de manera sencilla a través de internet. Mientras que en 2014 las peticiones se presentaron por correo electrónico en el 80 % de los casos, y por carta en el 20 % restante, en 2019 el 73,9 % de las peticiones recibidas se enviaron a través de este portal<sup>151</sup>.

### **8.3. Derecho de dirigirse al Defensor del Pueblo Europeo**

De acuerdo con el artículo 24, apartado 3, del TFUE, los ciudadanos de la Unión tienen el derecho de dirigirse al Defensor del Pueblo Europeo, que atiende denuncias de los ciudadanos sobre las instituciones, organismos y entidades de la UE. Los problemas que trata van desde controversias de carácter contractual a incumplimientos de los derechos

---

<sup>148</sup> Véase el artículo 55, apartado 1, del TFUE.

<sup>149</sup> Esta disposición se aplica a todas las instituciones, organismos, oficinas o agencias de la Unión, según corresponda a su trabajo.

<sup>150</sup> <https://www.europarl.europa.eu/petitions/es/home>.

<sup>151</sup> [https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014\\_2019/plmrep/COMMITTEES/PETI/PR/2020/09-03/1197378ES.pdf](https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/plmrep/COMMITTEES/PETI/PR/2020/09-03/1197378ES.pdf).

fundamentales, falta de transparencia en la toma de decisiones y denegación de acceso a documentos.

En el período comprendido entre 2017 y 2019, la oficina del Defensor del Pueblo Europeo registró más de 6 000 denuncias, de las cuales alrededor de 2 500 estaban dentro del ámbito de su mandato, e inició 1 395 investigaciones. La mayoría de las denuncias hacían referencia a una supuesta falta de transparencia y responsabilidad. El cumplimiento de las sugerencias realizadas por el Defensor del Pueblo se redujo del 85 % en 2016 al 77 % en 2018. Por otro lado, la reducción ha sido relativamente constante desde 2014, cuando el cumplimiento alcanzó el 90 %. La oficina del Defensor del Pueblo ayudó a más de 50 000 ciudadanos durante este trienio, abriendo investigaciones, respondiendo a solicitudes de información o asesorando a través de su guía interactiva en línea.

Este trabajo fundamental de la gestión de denuncias se complementó con investigaciones estratégicas realizadas por iniciativa propia, destinadas a ayudar al mayor número posible de ciudadanos examinando cuestiones que parecen ser sistémicas, en lugar de puntuales. Durante el período de referencia, las investigaciones analizaron la transparencia del proceso legislativo del Consejo (2017)<sup>152</sup>, entre otras cosas.

En 2016, el Defensor del Pueblo Europeo adoptó nuevas normas internas que rigen la forma en que el Defensor del Pueblo trata las denuncias y las consultas, con el objetivo de que la oficina sea más eficiente y eficaz.

En 2018, el Defensor del Pueblo Europeo introdujo un nuevo procedimiento acelerado para las denuncias sobre el acceso público a los documentos, que le permite tomar una decisión en el plazo de los dos meses posteriores a la recepción de la denuncia en cuestión<sup>153</sup>.

## **9. INICIATIVA CIUDADANA EUROPEA (ARTÍCULO 24 DEL TFUE Y ARTÍCULO 11, APARTADO 4 DEL TUE)**

Con arreglo al artículo 11, apartado 4, del Tratado de la Unión Europea (TUE), ejecutado mediante el Reglamento (UE) n.º 211/2011, un millón o más de ciudadanos de, al menos, siete Estados miembros podrá invitar a la Comisión, en el marco de sus competencias, a que presente una propuesta adecuada sobre cuestiones para las que estimen que la ejecución de los Tratados requiere un acto de la Unión.

Desde 2011, se han puesto en marcha 75 iniciativas<sup>154</sup> sobre una variedad de temas y los organizadores de toda la UE han recopilado aproximadamente 9 millones de declaraciones de apoyo. Cinco iniciativas lograron alcanzar el umbral del millón de firmas, una de ellas durante el período que abarca el informe:

---

<sup>152</sup> <https://www.ombudsman.europa.eu/en/special-report/es/94921>.

<sup>153</sup> [https://www.ombudsman.europa.eu/en/press-release/en/89910?utm\\_source=web\\_EO&utm\\_medium=scrollie\\_organic&utm\\_campaign=scrollie\\_25](https://www.ombudsman.europa.eu/en/press-release/en/89910?utm_source=web_EO&utm_medium=scrollie_organic&utm_campaign=scrollie_25).

<sup>154</sup> Registro de la Iniciativa Ciudadana Europea: [https://europa.eu/citizens-initiative/home\\_es](https://europa.eu/citizens-initiative/home_es).

- La iniciativa «Prohibición del glifosato»<sup>155</sup> insta a los Estados miembros a que prohíban el glifosato, reformen el procedimiento de aprobación de pesticidas y establezcan objetivos de reducción obligatorios en toda la UE para el uso de pesticidas. En diciembre de 2017, la Comisión adoptó una Comunicación<sup>156</sup> en la que explicaba que no tenía la intención de presentar una propuesta legislativa, ya que la evaluación científica del glifosato por parte de la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria (EFSA) es favorable en lo que respecta a la salud humana y animal y al medio ambiente.

Tras la revisión de la aplicación del Reglamento (UE) n.º 211/2011 desde el 31 de marzo de 2015<sup>157</sup>, la Comisión adoptó el 13 de septiembre de 2017 una propuesta de nuevo Reglamento sobre la Iniciativa Ciudadana Europea<sup>158</sup>. Dicha propuesta se adoptó el 17 de abril de 2019<sup>159</sup> y está en vigor desde el 1 de enero de 2020. El Reglamento revisado aporta simplificación y mejoras con un gran alcance para los ciudadanos y los organizadores en todas las etapas sucesivas del proceso de la Iniciativa Ciudadana Europea, de modo que pueda alcanzarse todo su potencial haciéndola más accesible, menos onerosa y más fácil de usar por parte de los organizadores y simpatizantes.

La Comisión realizó una segunda revisión de la aplicación del Reglamento y, el 28 de marzo de 2018, adoptó otro informe<sup>160</sup>, que concluyó que la Comisión había evaluado a fondo los cuellos de botella restantes y los había abordado en su propuesta de Reglamento, el 13 de septiembre de 2017. La Comisión se compromete a seguir supervisando y debatiendo una serie de cuestiones sobre la Iniciativa Ciudadana Europea en estrecha cooperación y coordinación con las distintas partes interesadas e instituciones, a fin de mejorar este instrumento.

Durante el período que abarca el informe, el *grupo de expertos sobre la Iniciativa Ciudadana Europea* se reunió en siete ocasiones<sup>161</sup>. Este grupo está formado por representantes de las autoridades nacionales pertinentes y su función es coordinar la aplicación de la Iniciativa Ciudadana Europea con los países de la UE.

---

<sup>155</sup> [https://europa.eu/citizens-initiative/initiatives/details/2017/000002\\_es](https://europa.eu/citizens-initiative/initiatives/details/2017/000002_es).

<sup>156</sup> C(2017) 8414 final.

<sup>157</sup> COM(2015) 145 final.

<sup>158</sup> COM(2017) 482.

<sup>159</sup> Reglamento (UE) 2019/788 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de abril de 2019, sobre la iniciativa ciudadana europea (DO L 130 de 17.5.2019, p. 55).

<sup>160</sup> COM(2018) 157 final.

<sup>161</sup> [https://europa.eu/citizens-initiative/expert-group-meetings\\_es](https://europa.eu/citizens-initiative/expert-group-meetings_es).