COMISIÓN
EUROPEA

Bruselas, 15.12.2020
COM(2020) 730 final

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

Informe sobre la ciudadanía de la UE de 2020
La capacitación de los ciudadanos y la protección de sus derechos

1. Introducción

Junto con la paz, la ciudadanía de la UE es el logro más significativo del proyecto europeo y es única en el mundo. Los derechos inherentes a la ciudadanía de la Unión, como la libertad de circulación, los derechos políticos y democráticos, y el derecho de los ciudadanos europeos a recibir protección consular de otros Estados miembros cuando carezcan de representación en el extranjero, han tenido un impacto transformador en Europa. En la actualidad, más de 13,3 millones de europeos[1] gozan del derecho a residir en otro país de la UE.

La Comisión elabora informes sobre la aplicación de las disposiciones sobre ciudadanía de la UE cada tres años[2] y propone nuevas prioridades para los tres años siguientes. Desde el último Informe sobre la ciudadanía de la UE de 2017, ha habido retos significativos para el ejercicio de los derechos inherentes a la ciudadanía de la UE, en particular en el contexto de la pandemia de COVID-19, y también se han producido muchos avances positivos. Por ejemplo, nueve de cada diez ciudadanos europeos están ahora familiarizados con el término «ciudadano de la Unión Europea», un número sin precedentes[3]. Asimismo, la participación electoral en las últimas elecciones europeas fue la más alta de los últimos veinte años[4], mayormente impulsada por electores jóvenes y que se incorporaban por primera vez al censo electoral. La brecha de género en la participación electoral y en la composición del Parlamento Europeo sigue disminuyendo. El apoyo a la libre circulación es el más alto de los últimos doce años[5].

Desde la publicación del último informe sobre la ciudadanía, han surgido en Europa poderosos movimientos sociales preocupados por cuestiones como el cambio climático, la economía y la fiscalidad, el racismo y la igualdad. Estos movimientos a menudo se han manifestado a través de protestas callejeras combinadas con el activismo en línea, logrando así derribar las barreras geográficas y lingüísticas para crear sinergias paneuropeas e incluso mundiales. Si alguna vez hubo dudas sobre la fuerza del compromiso político de los ciudadanos europeos, los últimos años han demostrado que están más deseosos que nunca de hacerse oír y de modelar la sociedad en la que viven.

Asimismo, los retos recientes han sido muchos y complejos. La crisis de la COVID-19 demuestra hasta qué punto los europeos han llegado a depender de la libre circulación por motivos personales y económicos. Durante el primer semestre de 2020, miles de europeos quedaron varados en el extranjero debido a las restricciones de viaje impuestas como consecuencia de la pandemia de COVID-19, lo que dio lugar a un esfuerzo de coordinación sin precedentes de la UE y sus Estados miembros para repatriar a más de 600 000 ciudadanos

[1] Base de datos Eurostat migr_pop1ctz.
[2] El informe de 2017 está disponible en: https://ec.europa.eu/newsroom/just/item-detail.cfm?item_id=51132.
[3] El Eurobarómetro Flash 485 está disponible en: https://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/survey/getsurveydetail/instruments/flash/surveyky/2260.
[4] Véase el Informe sobre las elecciones al Parlamento Europeo de 2019, COM(2020) 252 final.
[5] Eurobarómetro Flash 485.

de forma segura. Si bien Europa estuvo a la altura del desafío de rescatar a sus ciudadanos en el extranjero, surgieron interrogantes sobre si la puesta en común de recursos de la UE en terceros países debía simplificarse y si la asistencia a los ciudadanos debía flexibilizarse. Durante la pandemia, así como durante las elecciones europeas y posteriormente, los europeos fueron víctimas de la desinformación en línea que puso en peligro la exigencia básica para la participación democrática en la vida pública y su capacidad de tomar decisiones informadas.

Eclipsadas por el impacto de las nuevas tecnologías y la emergencia sanitaria mundial, muchos trámites jurídicos y administrativos de carácter práctico siguen afectando la vida de los ciudadanos de la UE. Estas cargas van desde procesos complicados de registro de electores para los ciudadanos móviles de la UE hasta la falta de alternativas digitales para realizar gestiones administrativas o los regímenes fiscales de los trabajadores transfronterizos. Asimismo, el referéndum sobre el Brexit que resultó en la salida del Reino Unido de la Unión Europea ha afectado a la vida de cerca de 3,7 millones de ciudadanos de la UE[6] que han hecho del Reino Unido su hogar y de millones de ciudadanos del Reino Unido que han perdido el estatuto de ciudadanos de la UE.

El Informe sobre la ciudadanía está fuertemente vinculado con las seis grandes ambiciones de la Comisión para Europa[7], en particular, el nuevo impulso a la democracia europea y el acercamiento de los ciudadanos a la UE. Debe considerarse conjuntamente y de forma complementaria a otras iniciativas, como la nueva estrategia para la aplicación de la Carta de los Derechos Fundamentales[8] y, en particular, el Plan de Acción para la Democracia Europea[9]. Las acciones y las prioridades establecidas en el presente informe se centran directamente en capacitar a los ciudadanos, complementando de esta forma el Plan de Acción para la Democracia Europea, que aborda desafíos clave para nuestras democracias y abarca ámbitos políticos con un amplio impacto social[10].

Las prioridades propuestas se basan en consultas específicas[11], como una consulta pública sobre los derechos inherentes a la ciudadanía de la UE y una encuesta del Eurobarómetro

[6] Base de datos Eurostat migr_pop1ctz.
[7] Estas ambiciones figuran en las orientaciones políticas para la próxima Comisión Europea 2019-2024: un Pacto Verde Europeo, Una Economía al Servicio de las Personas, una Europa adaptada a la era digital, la Promoción de nuestro Modo de Vida Europeo, una Europa más fuerte en el mundo y un nuevo impulso a la democracia europea.
[8] COM(2020) 711.
[9] COM(2020) 790.
[10] El alcance del Informe sobre la ciudadanía también va más allá de los derechos democráticos de los ciudadanos de la UE para abarcar otros derechos inherentes a la ciudadanía de la Unión que están consagrado en el Tratado y en la Carta de los Derechos Fundamentales. Asimismo, existen vínculos claros con la Nueva Agenda del Consumidor, adoptada recientemente, que aborda las necesidades inmediatas de los consumidores ante la pandemia de COVID-19 y presenta una visión de la política europea de consumidores para los próximos cinco años. La Agenda presenta un enfoque integral de las políticas de consumo con el propósito de proteger y capacitar a los ciudadanos de la UE en cuanto que consumidores, salvaguardando sus derechos en el marco de la transición ecológica y la transformación digital de nuestra sociedad.
[11] Como las consultas realizadas con expertos de los Estados miembros en el marco de la Red Europea de Cooperación Electoral y el grupo de expertos sobre la libertad de circulación en septiembre de 2020. En septiembre de 2020, se llevó a cabo una reunión de consulta específica con beneficiarios del programa «Derechos, Igualdad y Ciudadanía» y del programa «Europa para los Ciudadanos».

Flash sobre ciudadanía y democracia de la UE[12], así como en investigaciones, incluida la labor de la red de académicos de derechos de ciudadanía de la UE. A la hora de definir sus prioridades, la Comisión también se ha basado directamente en las numerosas cartas recibidas de ciudadanos que escriben con regularidad para explicar las dificultades y los problemas a los que se enfrentan al ejercer sus derechos en su vida diaria.

El Informe sobre la ciudadanía de 2020 consta de dos documentos separados: el presente informe y el informe elaborado de conformidad con el artículo 25 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE)[13] en el que se presenta la jurisprudencia del Tribunal de Justicia en el ámbito de los derechos de ciudadanía.

El informe hace balance del progreso realizado en el ámbito de la ciudadanía de la UE desde el informe de 2017 y propone prioridades y acciones nuevas que aporten beneficios reales a los ciudadanos de la UE, garantizándoles la posibilidad de ejercer en la práctica sus derechos inherentes a la ciudadanía, en particular en un contexto transfronterizo. Establece un número de acciones y prioridades concretas en torno a cuatro temas principales:

- fortalecer la participación democrática, capacitar a los ciudadanos y fomentar la inclusión de los ciudadanos en la UE;
- facilitar el ejercicio de la libre circulación y simplificar la vida diaria;
- proteger y promover la ciudadanía de la UE;
- proteger a los ciudadanos de la UE en Europa y en terceros países, incluso en tiempos de crisis y emergencias.

2. Fortalecer la participación democrática, capacitar a los ciudadanos y fomentar la inclusión de los ciudadanos en la UE

2.1. Ejercicio efectivo de los derechos de voto

El derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones es la base de una sociedad democrática. La participación electoral en las elecciones al Parlamento Europeo de 2019 fue la más alta de los últimos veinte años. El aumento de la **participación** se debió a los electores jóvenes y que se incorporaban por primera vez al censo electoral. También aumentó la participación de las mujeres, y la brecha de género en la participación electoral pasó del 4 % en 2014 al 3 % en 2019. El porcentaje de mujeres electas al Parlamento pasó del 37 % al

[12] Eurobarómetro Flash 485: «Democracia y Ciudadanía de la Unión Europea», realizado en los veintisiete Estados miembros de la UE entre el 27 de febrero y el 6 de marzo de 2020. https://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/survey/getsurveydetail/instruments/flash/surveyky/2260.

[13] COM(2020) 731.

39,4 %. Los datos relativos a la participación electoral de otros grupos subrepresentados siguen siendo limitados, ya que pocos Estados miembros los han recabado[14].

Sin embargo, las **categorías subrepresentadas de votantes** se enfrentan a dificultades adicionales. Para las personas pertenecientes a minorías raciales o étnicas, figurar en listas de candidatos, inscribirse para participar en las elecciones o realizar otras gestiones electorales puede resultar más difícil que para el resto de la población. Por ejemplo, durante los procesos electorales, suelen utilizarse las vulnerabilidades sociales y económicas de muchos gitanos[15] a través de la compra y la manipulación de los votos, la presión directa y las amenazas. La inclusión efectiva de los gitanos depende del ejercicio adecuado de su derecho de sufragio activo y pasivo. Por consiguiente, los Estados miembros deben esforzarse más por aumentar la sensibilización en materia electoral a fin de ampliar la participación de los gitanos y otros grupos vulnerables, garantizar que puedan tomar decisiones libres e informadas en las elecciones y alentar su representación política[16].

Las personas con **discapacidad** siguen estando subrepresentadas en las elecciones a la hora de ejercer su derecho de sufragio activo o pasivo. Asimismo, se enfrentan a diversas barreras, como la limitada accesibilidad de los locales y las papeletas o un acceso insuficiente a información sobre los candidatos y a los debates. Un total estimado de 800 000 ciudadanos de la UE de dieciséis Estados miembros no habrían podido ejercer su derecho a participar en las elecciones al Parlamento Europeo de 2019[17] porque las leyes y las disposiciones organizativas de su país no tienen suficientemente en cuenta sus necesidades específicas. La Comisión trabajará con los Estados miembros y el Parlamento Europeo para garantizar los derechos políticos de las personas con discapacidad en igualdad de condiciones con las demás[18] y, en

[14] Los datos relativos a la participación en las elecciones nacionales sugieren que algunos ciudadanos podrían enfrentarse a dificultades adicionales para votar. A escala de la UE, cerca del 60 % de las personas que tienen la nacionalidad de su país de residencia y nacieron en dicho país de padres inmigrantes afirman haber votado en las últimas elecciones parlamentarias nacionales de su país de residencia. Su participación electoral es prácticamente diez puntos porcentuales menor que la de los votantes con padres nacidos en el país declarante y cinco puntos menor que la de los que llegaron al país declarante cuando eran niños y adquirieron la ciudadanía posteriormente. Sin embargo, es diez puntos porcentuales superior a la de quienes tienen la nacionalidad del país declarante y llegaron allí después de los quince años de edad. Para más información, véase OECD-EU (2018), *Settling in 2018: Indicators of Immigrant Integration* (Afincarse en 2018, Indicadores de la integración de los inmigrantes).

[15] Véase Roma Civil Monitor: *Synthesis report on implementation of national Roma integration strategies in Bulgaria, Czech Republic Hungary, Romania and Slovakia* (Supervisión de la sociedad civil gitana: informe de síntesis de la aplicación de las estrategias nacionales de integración de los gitanos en Bulgaria, Chequia, Hungría, Rumanía y Eslovaquia) (marzo de 2018), pp. 12-13 y p. 28; Véase *Roma Civil Monitor: A synthesis of civil society's reports on the implementation of national Roma integration strategies in the European Union* (Síntesis de los informes de la sociedad civil sobre la aplicación de estrategias nacionales de integración de los gitanos en la Unión Europea) (marzo de 2020), p. 23.

[16] El nuevo Marco estratégico de la UE para la igualdad, la inclusión y la participación de los gitanos se aprobó el 7 de octubre de 2020: https://ec.europa.eu/info/publications/new-eu-roma-strategic-framework-equality-inclusion-and-participation-full-package_es.

[17] Informe de 2019 del Comité Económico y Social Europeo «El derecho real de voto en las elecciones al Parlamento Europeo de las personas con discapacidad».

[18] La UE y todos los Estados miembros son partes en la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPD). Por consiguiente, de acuerdo con el artículo 29 sobre la participación en la vida política y pública, «los Estados Partes garantizarán a las personas con discapacidad los derechos políticos y la posibilidad de gozar de ellos en igualdad de condiciones con las demás».

particular, para garantizar que disfruten de este derecho en las próximas elecciones al Parlamento Europeo.

Muchos Estados miembros adoptaron medidas específicas para aumentar la **participación de las mujeres** en las elecciones de la UE[19]. Algunas de estas medidas son vincular la asignación de fondos públicos a los partidos políticos a la promoción de la participación política de las mujeres[20], establecer sistemas de cuotas para las listas de candidatos[21] e introducir la obligación general para los partidos políticos de mantener un representación equilibrada de ambos géneros en las listas de candidatos[22]. Así y todo, aún quedan muchos desafíos por abordar. El discurso de odio en línea y la ciberviolencia contra las mujeres en el ámbito de la política cada vez imponen más barreras a la participación política de las mujeres, por ejemplo, disuadiéndolas de presentarse como candidatas[23].

Con miras a las próximas elecciones al Parlamento Europeo, la Comisión organizará un **acto de alto nivel** que reunirá a diversas autoridades para abordar los desafíos relacionados con los procesos electorales, además de capacitar a los ciudadanos para que participen, como votantes y candidatos, en el proceso democrático.

En el marco de la **Red Europea de Cooperación Electoral**, la Comisión ha asistido a los países de la UE en el intercambio de buenas prácticas para ayudar a diferentes grupos de ciudadanos a participar en las elecciones[24]. También seguirá contribuyendo a la promoción de buenas prácticas en el seno de la red, en consonancia con las más estrictas normas europeas para unas elecciones libres y justas, como las normas recomendadas por la Comisión de Venecia del Consejo de Europa[25].

En 2021, la Comisión organizará talleres para la Red Europea de Cooperación Electoral sobre los siguientes temas: i) la mejora de la accesibilidad a las elecciones europeas; ii) buenas prácticas relativas al voto a distancia y, en particular, el voto por internet o herramientas en línea que faciliten la participación democrática por internet, a la vez que abordan cuestiones de confidencialidad y seguridad[26]; y iii) el desarrollo de indicadores, p. ej., sobre la

[19] Los datos sobre la representación de las mujeres en los distintos niveles de la toma de decisiones políticas en los Estados miembros se publican en la base de datos sobre estadísticas de género del Instituto Europeo de la Igualdad de Género (EIGE), https://eige.europa.eu/gender-statistics/dgs/browse/wmidm/wmidm_pol.
[20] Irlanda.
[21] Ejemplos: BE, ES, SI, FR, PT, SI.
[22] Rumanía.
[23] Unión Interparlamentaria, Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa 2018: Sexismo, acoso y violencia contra las mujeres en los parlamentos de Europa: http://www.assembly.coe.int/LifeRay/EGA/WomenFFViolence/2018/20181016-WomenParliamentIssues-EN.pdf.
[24] La Red Europea de Cooperación Electoral se creó en enero de 2019 para ayudar a los Estados miembros a compartir conocimientos especializados y buenas prácticas sobre amenazas, deficiencias y cumplimiento de las normas. Véase: https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/eu-citizenship/electoral-rights/european-cooperation-network-elections_en.
[25] Para más información, véase: https://www.venice.coe.int/WebForms/pages/?p=01_Elections_and_Referendums&lang=EN.
[26] La consulta pública efectuada para la elaboración del presente informe ha revelado un apoyo mayoritario al voto por correspondencia, al tiempo que muchos encuestados consideran que los riesgos del voto por internet superan las ventajas.

participación democrática de grupos específicos. Seguir promoviendo la **dimensión europea de las elecciones al Parlamento Europeo** refuerza el vínculo entre los individuos y las instituciones europeas, fortaleciendo así la legitimidad democrática de la toma de decisiones a escala europea. También mejora la responsabilidad política. Para poder exigir a los políticos que rindan cuentas, las personas necesitan ver un vínculo claro entre las campañas nacionales y los programas de los candidatos, las políticas europeas y los partidos políticos que apoyan. Durante las elecciones de 2019, Europa y cuestiones europeas como «los valores», «la economía», «lo social» y «el medio ambiente» se destacaron en los materiales utilizados durante las campaña[27]. Algunos partidos políticos proporcionaron a los votantes información sobre su afiliación europea, y varios adoptaron medidas para sensibilizar a la población sobre la dimensión europea de las elecciones a través de los materiales y el sitio web de su campaña. Dos partidos políticos estuvieron presentes directamente en varios Estados miembros e hicieron campaña a favor de un programa paneuropeo[28]. Un diputado al Parlamento Europeo fue elegido de uno de estos partidos en Alemania[29].

Cuando se les pidió que expresaran su opinión sobre este tema en la encuesta del Eurobarómetro de 2020[30], más de cuatro de cada diez encuestados (43 %) respondieron que, si las listas de candidatos estuvieran integradas por ciudadanos de otros países de la UE, probablemente estarían más predispuestos a votar en las próximas elecciones al Parlamento Europeo.

Un grupo creciente de ciudadanos con derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones al Parlamento Europeo son **ciudadanos «móviles» de la UE**, es decir, ciudadanos que se han mudado para vivir, trabajar o estudiar en otro Estado miembro[31]. Se calcula que, de los más de 17 millones de ciudadanos móviles de la UE casi 15 millones[32] podían votar (más del 3 % de la población electoral total de la UE) en las elecciones al Parlamento Europeo de 2019. Sin embargo, un número relativamente bajo[33] de esos votantes ejercieron su derecho de sufragio.

---

[27] Sobre la base del análisis de más de 11 000 materiales electorales, como pósteres, anuncios televisivos, publicaciones en redes social y anuncios impresos producidos por 418 partidos políticos o candidatos, así como de 193 cuentas oficiales de Facebook, el Centro Europeo de Seguimiento de las Elecciones identificó que las cuestiones más comúnmente planteadas durante las campañas electorales eran «Europa» (el 15 % de todos los temas), seguida por «los valores», «la economía», «lo social» y «el medio ambiente». Véase Johansson, Bengt y Novelli, Edoardo, *2019 European elections campaign – Images, topics, media in the 28 Member States* (Campaña a las elecciones europeas de 2019 - Imágenes, temas y medios de comunicación en los 28 Estados miembros), 9 de julio de 2019, https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/e6767a95-a386-11e9-9d01-01aa75ed71a1/language-en.

[28] Informe sobre las elecciones al Parlamento Europeo de 2019, COM(2020) 252 final.

[29] Por Volt Deutschland. DiEM25 no tuvo éxito en las elecciones al Parlamento Europeo, pero también presentó candidatos en elecciones nacionales en Dinamarca, Alemania, Grecia, España, Francia, Austria, Polonia y Portugal, y tiene miembros en las asambleas legislativas danesa, griega, polaca y portuguesa.

[30] Eurobarómetro Flash 485.

[31] La Comisión apoyó a los Estados miembros en la aplicación de las disposiciones específicas del Derecho de la UE relativas a los derechos electorales de los ciudadanos móviles de la UE en el marco del grupo de expertos en materia electoral. Los intercambios abarcaron las formalidades aplicables, incluidos los plazos de inscripción, y las prácticas para apoyar la participación.

[32] Base de datos Eurostat migr_pop1ctz.

[33] Los datos recibidos de los Estados miembros revelan que el registro de ciudadanos móviles de la UE en su país de residencia sigue siendo bajo en toda la UE, aunque el número varía considerablemente entre los Estados

Cerca de dos tercios de los participantes (el 65 %) en la última encuesta del Eurobarómetro[34] consideraron que, si contaran con un **servicio de asistencia** a disposición de los ciudadanos para solicitar información sobre las elecciones al Parlamento Europeo y los procedimientos de votación, probablemente estarían más dispuestos a votar en las próximas elecciones al Parlamento Europeo. Más del 60 % de los participantes en la encuesta pública efectuada para la elaboración del presente informe consideraron que no se está haciendo lo suficiente para informar a los ciudadanos sobre los derechos inherentes a la ciudadanía de la UE, y la falta de información en el ámbito nacional fue el obstáculo mencionado con más frecuencia (22 %). La Comisión explorará, en estrecha colaboración con el Parlamento, la posibilidad de crear un recurso específico compartido para apoyar a los ciudadanos de la UE en el ejercicio de sus derechos electorales y proporcionarles medios adicionales para denunciar los obstáculos y los incidentes que afecten su participación política. Estas soluciones deben estar disponibles tanto para los ciudadanos de la UE (incluidos los ciudadanos móviles de la UE) como para las autoridades pertinentes para el otoño de 2023.

Los ciudadanos móviles de la UE también tienen derecho de sufragio activo y pasivo en las **elecciones municipales** y las **elecciones al Parlamento Europeo** de su Estado miembro de residencia. Sin embargo, su participación en las elecciones suele ser menor que la de los nacionales del país. Esto se debe, en parte, a la complejidad de los procesos de registro[35] e insuficientes opciones de votación[36]. La Comisión se propone actualizar las Directivas aplicables[37] para potenciar la capacidad de los ciudadanos móviles para ejercer sus derechos electorales. Esto incluiría actualizar, clarificar y reforzar las normas a fin de garantizar que apoyen la participación amplia e inclusiva de los ciudadanos móviles de la UE. Los ámbitos que se han de abarcar incluyen el suministro de información específica a los ciudadanos móviles de la UE[38], como información sobre los plazos, las consecuencias y la durabilidad de los registros de votantes, el intercambio de información sobre el registro de ciudadanos móviles de la UE con derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones europeas y las modificaciones necesarias tras la salida del Reino Unido de la Unión Europea.

Varios Estados miembros de la UE[39] impiden a sus nacionales que residen de forma permanente en otros países ejercer su derecho de voto en las elecciones parlamentarias nacionales. Estos ciudadanos **privados del derecho de voto** suelen quedar excluidos de la vida política tanto de su país de origen como de su país de residencia. En su recomendación de 2014[40], la Comisión instó a los Estados miembros a permitir a sus nacionales formular una

---

miembros (así como los datos relevantes disponibles): del 0,1 % en Croacia y el 0,2 % en Letonia al 17 % en España y el 24 % en Malta. Para más información, véase el documento de trabajo de los servicios de la Comisión COM(2020) 252 final.

[34] Eurobarómetro Flash 485.

[35] Por ejemplo, los plazos para inscribirse para votar en las elecciones al Parlamento Europeo pueden variar entre los Estados miembros, lo que dificulta el registro oportuno de los ciudadanos móviles de la UE.

[36] Como el envío tardío de cartas administrativas y los lentos procedimientos para votar por correo.

[37] Directiva 94/80/CE y Directiva 93/109/CE del Consejo.

[38] Esta información se comunicará a través del portal «Tu Europa» y los portales nacionales que participan en la pasarela digital única, de conformidad con el Reglamento (UE) 2018/1724 (Véase el anexo I, D.3).

[39] Chipre, Dinamarca, Alemania, Irlanda y Malta.

[40] Recomendación 2014/53/UE de la Comisión.

solicitud de permanecer inscrito en el censo electoral a fin de mantener su derecho a voto. La Comisión seguirá supervisando la situación e insta a los Estados miembros correspondientes a suprimir las normas relativas a la denegación del derecho de voto.

Los derechos inherentes a la ciudadanía de la UE no confieren a los ciudadanos móviles de la UE el derecho de voto en las **elecciones nacionales** de su Estado miembro de residencia, aunque sean miembros activos de la sociedad y se vean afectados por las políticas nacionales. Según la encuesta del Eurobarómetro Flash 485, más de seis de cada diez europeos (63 %) consideran que está justificado que los ciudadanos europeos que viven en un país europeo distinto de su país de origen adquieran el derecho de votar en las elecciones nacionales y los referendos de su país de residencia. La consulta pública efectuada para la elaboración del presente informe ha revelado un apoyo similar para la concesión a los ciudadanos móviles de la UE del derecho de voto en las elecciones nacionales de su Estado miembro de residencia[41]. En marzo de 2020, se registró la Iniciativa Ciudadana Europea sobre este tema[42]. La Comisión estudiará este tema más a fondo con los Estados miembros.

La **observación electoral** es una buena opción para implicar a los ciudadanos en el proceso electoral y aumentar la confianza del público en unas elecciones libres y justas. La supervisión electoral por parte de los ciudadanos puede ir más allá de la observación del proceso de votación y el cómputo de los votos e incluir la aplicación de las normas electorales en línea que pueden ser de gran ayuda para las autoridades nacionales responsables de las cuestiones electorales. Basándose en las buenas prácticas existentes, la Comisión se propone financiar proyectos de promoción de la observación independiente de las elecciones, incluida la efectuada por ciudadanos, mediante directrices o buenas prácticas examinadas en el seno de la Red Europea de Cooperación Electoral.

[41] Los encuestados consideran que los votantes deberían poder elegir entre los dos países o votar tanto en su país de origen como en su país de residencia en igual proporción. Para muchos, la duración de la residencia es el criterio adecuado para determinar si un extranjero tiene derecho a votar en las elecciones nacionales.

[42] El 4 de marzo de 2020, la Comisión Europea admitió a trámite y registró una iniciativa ciudadana europea titulada «Votantes sin fronteras, plenos derechos políticos para los ciudadanos de la UE». Los organizadores exigen «reformas para reforzar los derechos existentes de los ciudadanos de la UE a votar y a presentarse a las elecciones europeas y municipales en su país de residencia y nueva legislación para ampliar tales derechos a las elecciones regionales y nacionales y los referendos».

Acción 1: en 2021, la Comisión actualizará las Directivas relativas al derecho de voto de los ciudadanos móviles de la UE en las elecciones municipales y europeas para facilitar el suministro de información a los ciudadanos y mejorar el intercambio de la información pertinente entre los Estados miembros para evitar el voto doble, entre otras cosas.

Acción 2: la Comisión estudiará la posibilidad de crear un recurso específico compartido para apoyar a los ciudadanos de la UE en el ejercicio de sus derechos electorales. La Comisión seguirá trabajando con los Estados miembros a través de la Red Europea de Cooperación Electoral para facilitar y mejorar la capacidad de los ciudadanos de la UE para ejercer sus derechos de voto, por ejemplo, apoyando el intercambio de buenas prácticas y la asistencia mutua para garantizar unas elecciones libres y justas.

Acción 3: la Comisión financiará proyectos relativos a la observación independiente de las elecciones, incluida la efectuada por ciudadanos.

2.2. Potenciar la participación de los ciudadanos en el proceso democrático

Aumentar la participación de los ciudadanos en todas las etapas del proceso democrático es fundamental para nuestra democracia europea. Están surgiendo muchas iniciativas nuevas para involucrar a los ciudadanos en el proceso de toma de decisiones[43]. Por ejemplo, el interés en la **democracia deliberativa** ha aumentado en toda la UE[44], y este aumento debe reconocerse y fomentarse. El aumento de la transparencia en el proceso de toma de decisiones y formulación de políticas y la participación de los ciudadanos en las deliberaciones sobre las cuestiones complejas a las que hacen frente las instituciones europeas es fundamental para la legitimidad democrática. También es importante para la confianza de los ciudadanos respecto de las instituciones de la UE.

Un importante ejercicio de democracia deliberativa paneuropea, la próxima **Conferencia sobre el Futuro de Europa**, creará un nuevo foro público para un debate abierto, inclusivo, transparente y estructurado con los ciudadanos en torno a una serie de prioridades y retos clave. Contará desde el principio con una **plataforma digital multilingüe** innovadora que hará que la Conferencia sea accesible a los ciudadanos de todos los ámbitos y todos los rincones de la Unión. Los ciudadanos podrán presentar ideas y propuestas u organizar debates

[43] Algunas de estas iniciativas son las asambleas de ciudadanos (como la de la Región Valona, que involucra a las personas en la elaboración de recomendaciones de políticas sobre el reconocimiento de las «noticias falsas»). Las asambleas de ciudadanos son órganos de deliberación utilizados en varios Estados miembros para permitir a las personas contribuir a la formulación de políticas. Un ejemplo destacado es el de Irlanda, donde las asambleas de ciudadanos suelen usarse para desarrollar alternativas para los referendos.

[44] En un informe reciente, la OCDE describió el alcance y la envergadura de iniciativas inspiradoras de democracia deliberativa, incluso en la UE, donde miles de ciudadanos seleccionados al azar participaron en el desarrollo de estilos de democracia basados en la gobernanza participativa. (*Catching the Deliberative Wave* (Cogiendo la ola deliberativa): https://www.oecd.org/gov/innovative-citizen-participation-and-new-democratic-institutions-339306da-en.htm).

locales. Gracias a la traducción instantánea a todas las lenguas de la UE, los ciudadanos de distintos Estados miembros podrán seguir los debates, ofreciendo la perspectiva de debates verdaderamente transnacionales sobre el futuro de Europa. Las mejoras del sistema de cabezas de lista para las elecciones al Parlamento Europeo, así como la forma de abordar la cuestión de las listas transnacionales, podrían debatirse en la **Conferencia sobre el Futuro de Europa**.

Como complemento de otras medidas propuestas en el marco del Plan de Acción para la Democracia Europea, el Informe sobre la ciudadanía adopta un enfoque orientado hacia el ciudadano y se centra en medidas e iniciativas que capacitan directamente a los ciudadanos y protegen sus derechos. Deben emplearse técnicas innovadoras y centradas en el usuario que se adapten a las distintas edades y necesidades a fin de apoyar la participación democrática representativa y deliberativa. Las políticas que fomentan la sensibilización y **aumentan la participación del público en el proceso de toma de decisiones** a escala europea deben beneficiar a todos los ciudadanos. Esto es esencial para garantizar que los ciudadanos europeos confíen en que sus voces son escuchadas y que su voto es importante. Los ciudadanos empoderados deben contar con los instrumentos, las capacidades y los canales necesarios para hacer oír sus voces en la esfera pública a fin de contribuir de forma directa a dar forma a las políticas púbicas en todos los niveles. La Comisión explorará formas innovadoras de consultar a los ciudadanos y conocer su opinión sobre la nueva legislación de la UE.

La Comisión ya está evaluando procesos deliberativos y participativos, por ejemplo, en el diseño y la aplicación de proyectos de política de cohesión[45] y en la identificación de prioridades posibles para las cinco misiones de la UE que serán parte integrante de Horizonte Europa, el próximo programa marco de investigación e innovación (cuyos ámbitos de intervención son el cáncer, la adaptación al cambio climático, las ciudades inteligentes y climáticamente neutras, la salud de los suelos y la salud de los océanos, los mares y las aguas costeras y continentales)[46]. Seguirá financiando **proyectos de investigación e innovación** destinados a desarrollar democracias participativas y deliberativas mediante la experimentación y a explorar las prácticas, los retos y los efectos de los procesos de democracia deliberativa a distintas escalas geográficas y en distintos grupos sociales[47]. La Comisión también dará ejemplo financiando proyectos de innovación que aumenten la

[45] https://ec.europa.eu/regional_policy/en/newsroom/news/2020/04/22-04-2020-deadlines-reminder-boost-citizen-engagement-in-the-implementation-of-cohesion-policy.

[46] https://ec.europa.eu/info/horizon-europe-next-research-and-innovation-framework-programme/missions-horizon-europe_en. La Comisión anunciará las misiones seleccionadas a fines de 2020. Tras ponerse en marcha las misiones, los ciudadanos europeos seguirán participando en todas las etapas de su ejecución.

[47] En particular, Horizonte 2020 proporcionará cerca de 12 millones EUR a cuatro consorcios multilaterales que llevarán a cabo actividades de investigación y experimentación sobre: i) la democratización de la cohesión territorial (experimentando con la participación de los ciudadanos en las deliberaciones y los presupuestos participativos en las políticas regionales y urbanas europeas), ii) las ciudades como espacios de innovación política para el fortalecimiento de la democracia deliberativa y participativa, iii) la ciencia inclusiva y las democracias europeas, y iv) el desarrollo de espacios participativos a través de un enfoque deliberativo, dinámico y multilingüe. Su sucesor, el programa Horizonte Europa, ya ha identificado como una de sus orientaciones estratégicas clave la creación de una «sociedad europea más resiliente, inclusiva y democrática», y los primeros programas de trabajo seguirán financiando investigaciones en estos ámbitos.

capacidad o brinden apoyo práctico para implicar a los ciudadanos europeos en las transiciones que forman parte del Pacto Verde Europeo, entre otras áreas[48], a través de la deliberación y la participación[49].

Asimismo, la Unión Europea quiere seguir alentando la participación de los jóvenes en la vida democrática de Europa[50]. La promoción de la democracia inclusiva y participativa es también uno de los principios rectores de la **Estrategia de la Unión Europea para la Juventud** (2019-2027)[51], que tiene como objetivo apoyar la participación de los jóvenes de Europa en el desarrollo de la sociedad y de la política. Las tres áreas principales de la Estrategia de la UE para la Juventud son *involucrar, conectar y capacitar*. *Involucrar* representa la participación de la juventud y la determinación de la UE a alentar la participación democrática de todos los jóvenes, principalmente, a través del **Diálogo de la UE con la Juventud**[52], una herramienta estructurada de participación de la juventud y una de las herramientas de participación ciudadana más importantes de la UE y que contribuye a la aportación de las ideas de los jóvenes. Es un excelente ejemplo de movilización ascendente de voces que llegan a los responsables de la política. 2020 maraca el décimo aniversario del diálogo de la UE con la Juventud[53].

La **iniciativa ciudadana europea (ICE)** es un elemento importante de los derechos inherentes a la ciudadanía de la UE y un instrumento poderoso para la democracia participativa de la UE. Permite que un millón de ciudadanos residentes en la cuarta parte de los Estados miembros soliciten a la Comisión que presente una propuesta de acto legislativo para la aplicación de los Tratados de la UE[54]. Desde enero de 2020, se aplican nuevas normas

[48] Los ciudadanos son también consumidores cuya vida diaria se ha visto seriamente afectada por la pandemia en lo que respecta a la disponibilidad y la accesibilidad de los productos y los servicios, y a los viajes dentro de la UE y entre la UE y terceros países. La «Nueva Agenda del Consumidor» se basa en la participación de los consumidores en la aplicación de sus medidas, que estará garantizada, entre otros, por el fortalecimiento de las asociaciones de consumidores, que asesoran, apoyan y representan los intereses de los consumidores. Esto resulta especialmente importante para determinadas categorías de ciudadanos que son más vulnerables debido a circunstancias sociales o características particulares, como la edad, el género, la salud, la alfabetización digital o la situación económica.

[49] Esto se consigue, en particular, a través de la «convocatoria del Pacto Verde Europeo», que moviliza 1 000 millones EUR para proyectos de investigación e innovación que responden a la crisis climática y ayudan a proteger la biodiversidad y los ecosistemas únicos de Europa. Junto a las áreas temáticas que reflejan los ámbitos de intervención clave del Pacto Verde Europeo, un eje intersectorial abordará el empoderamiento de los ciudadanos proporcionando financiación para tres áreas clave: i) la capacidad europea para la deliberación ciudadana y la participación en el Pacto Verde, ii) el cambio de comportamiento, social y cultural para el Pacto Verde, y iii) permitir a los ciudadanos actuar sobre el cambio climático y la protección del medio ambiente a través de la educación, la ciencia ciudadana, las iniciativas de observación y la participación cívica.

[50] Artículos 165, apartado 2, del TFUE.

[51] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2018:456:FULL&from=ES.

[52] https://ec.europa.eu/youth/policy/youth-strategy/euyouthdialogue_es.

[53] El Diálogo de la UE con la Juventud ha dado lugar a la adopción de las metas de la juventud europea, que representan la visión de los jóvenes para Europa y son de una importancia capital para nuestra ambición de tener en cuenta seriamente las aportaciones de las nuevas generaciones y de incorporar una perspectiva a largo plazo a la formulación de políticas, fomentando el diálogo y aumentando la transparencia y la responsabilidad en las decisiones políticas.

[54] Hasta el momento, se han registrado setenta y cinco iniciativas, de las cuales seis han completado todas las etapas del procedimiento y se han sometido con éxito a la Comisión (fuente: https://europa.eu/citizens-initiative/home_en).

que hacen que la ICE sea más fácil y accesible a fin de aumentar la participación de los ciudadanos europeos en el proceso democrático de la UE. El 15 de julio de 2020, el Parlamento Europeo y el Consejo adoptaron medidas temporales para hacer frente a los efectos de la pandemia de COVID-19 sobre la ICE. Se han modificado las normas a fin de ampliar los períodos de recogida de iniciativas de los ciudadanos afectados por la pandemia.

La pandemia de COVID-19 ha ido acompañada de una ola masiva de **información falsa o engañosa**, incluidos los intentos de personas y grupos externos a la UE para influir en los ciudadanos y los debates de la UE. Al exigir una mayor responsabilidad de las plataformas en línea, la Comisión prosigue su trabajo para apoyar un entorno de información en el que los ciudadanos puedan desarrollar opiniones informadas sobre asuntos públicos. En lo que respecta a la desinformación sobre la COVID-19, la Comisión ha establecido un programa de seguimiento y presentación de informes como continuación de la Comunicación conjunta acerca de la COVID-19 de junio de 2020[55]. Los firmantes del Código de buenas prácticas en materia de desinformación han presentado informes mensuales sobre las medidas adoptadas para limitar la extensión de la desinformación sobre la COVID-19 en sus servicios. Asimismo, los fraudes al consumo, como el ofrecimiento de artículos de protección innecesarios, ineficaces y potencialmente peligrosos, han surgido como un elemento concreto de desinformación durante la pandemia de COVID-19[56]. Las iniciativas expuestas en la Comunicación conjunta[57] y en la nueva Agenda del Consumidor[58] abordan estas cuestiones. El Plan de Acción para la Democracia Europea y la norma sobre servicios digitales abordan los retos que plantea para nuestras sociedades la desinformación en línea.

La participación en actividades de formación puede contribuir a la capacitación de los ciudadanos para que tomen parte en los procesos democráticos. Así lo recuerda la **Agenda de Capacidades Europea**[59], que promueve las capacidades para la vida porque «las sociedades abiertas y democráticas dependen de los ciudadanos activos, que pueden discernir información procedente de diversas fuentes, detectar la desinformación, tomar decisiones con conocimiento de causa, ser resilientes y actuar con responsabilidad». De acuerdo con esta apreciación, la Comisión apoyará el desarrollo del aprendizaje de adultos de calidad e inclusivo, en línea con el primer principio del pilar europeo de derechos sociales.

[55] Comunicación conjunta de la Comisión Europea y el Alto Representante «la lucha contra la desinformación acerca de la COVID-19: contrastando los datos», 10 de junio de 2020, JOIN (2020) 8 final.
[56] https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/health/coronavirus-response/fighting-disinformation/tackling-coronavirus-disinformation_es.
[57] Comunicación conjunta de la Comisión Europea y el Alto Representante «la lucha contra la desinformación acerca de la COVID-19: contrastando los datos», 10.6.2020, JOIN (2020) 8 final.
[58] Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo «Nueva Agenda del Consumidor – Reforzar la resiliencia del consumidor para una recuperación sostenible», 13.11.2020, COM(2020) 696 final. En línea con las iniciativas adoptadas en el marco de la nueva Agenda del Consumidor, la Comisión apoyará el desarrollo de las capacidades de investigación en línea de las autoridades nacionales de protección de los consumidores y facilitará la cooperación entre la Red de Cooperación para la Protección de los Consumidores y otras redes de regulación y partes interesadas para combatir los fraudes al consumo y las prácticas de mercadotecnia desleales.
[59] COM(2020) 274 final de 1.7.2020.

Las **tecnologías digitales** están transformando la toma de decisiones democrática en la UE y la manera en que las autoridades interactúan con los ciudadanos. Las herramientas en línea pueden facilitar la interacción y la participación democrática en estos momentos en que las circunstancias han obligado a muchas personas a modificar sus hábitos de trabajo y la forma en que se relacionan con los demás[60]. Al mismo tiempo, la participación digital se ve limitada por los conocimientos técnicos de las personas.

Una de las prioridades clave de la Comisión es construir «una Europa adaptada a la era digital» y mejorar las capacidades digitales[61] de los jóvenes y los adultos. Este es el objetivo del **Plan de Acción de Educación Digital** actualizado[62], que se desarrollará entre 2021 y 2027. Las acciones pertinentes incluyen aumentar los esfuerzos para fomentar la alfabetización digital y promover el desarrollo de directrices comunes para combatir la desinformación a través de la educación y la formación, así como apoyar la adquisición por parte de todos los ciudadanos de una mejor comprensión de la inteligencia artificial y de los datos, y la integración sistemática de la alfabetización digital en los proyectos de educación formal e informal. La Comisión también se compromete a abordar **el impacto del envejecimiento** en todos los ámbitos políticos a fin de ayudar a las sociedades y a las economías a adaptarse a los cambios demográficos[63]. Esbozará acciones específicas para alentar la participación activa de los ciudadanos en todas las etapas de la vida, desde la juventud hasta la vejez[64], con un posible enfoque adicional en la participación de los niños en la vida política y democrática de la UE.

Los ciudadanos móviles de la UE que se establecen en otro Estado miembro necesitan **apoyo** que facilite su inclusión en la sociedad de acogida. Algunos ciudadanos móviles de la UE pueden encontrarse en una situación precaria, por ejemplo, durmiendo en la calle, o pueden pertenecer a una minoría y tener derecho a recibir apoyo adicional. En la actualidad, se suele facilitar apoyo a nacionales de terceros países y ciudadanos móviles de la UE, ya que, como grupos específicos, a menudo carecen de ayuda suficiente. Por supuesto, existen excepciones a esta y cada vez son más las autoridades locales y los proyectos de la sociedad civil que intentan subsanar esta deficiencia. Además, todos los años, la Comisión apoya acciones de

[60] Durante la Semana Europea de las Regiones y las Ciudades de 2020, la Comisión organizó una sesión llamada No lockdown for e-democracy (No al confinamiento para la e-democracia), en la que se expusieron las buenas prácticas de una selección de proyectos financiados por la UE y se exploró el potencial de las tecnologías digitales para facultar a los ciudadanos para participar en el debate democrático europeo.
[61] Dotar a las personas de las capacidades necesarias para la transformación digital es una de las prioridades de la Agenda de Capacidades Europea, que prevé una serie de medidas en coordinación con la Estrategia Digital, las estrategias para la industria y las pymes y el Espacio Europeo de Educación.
[62] El plan tiene dos prioridades estratégicas: i) fomentar el desarrollo de un ecosistema educativo digital de alto rendimiento en Europa y ii) perfeccionar las competencias y las capacidades digitales para la transformación digital. Véase https://ec.europa.eu/education/sites/education/files/document-library-docs/deap-communication-sept2020_en.pdf.
[63] En junio de 2020, la Comisión adoptó un informe sobre los efectos del cambio demográfico que presenta los factores que impulsan el cambio demográfico y su impacto en toda Europa.
[64] En el Informe de la Comisión sobre las elecciones al Parlamento Europeo de 2019 [COM(2020) 252 final], se anunció que, al apoyar la participación inclusiva y equitativa en las elecciones de 2024, la Comisión prestaría especial atención a las personas más jóvenes y de edad más avanzada, las mujeres, los ciudadanos móviles de la UE y las personas con discapacidad.

sensibilización sobre los derechos inherentes a la ciudadanía de la UE y la inclusión de los ciudadanos móviles de la UE a través de financiación específica en el ámbito de la ciudadanía de la UE.

Por otra parte, según la literatura y las investigaciones internacionales, existe una fuerte asociación entre la **participación cultural y la democracia**. Se dice que las sociedades son más abiertas y tolerantes, funcionan mejor, son más fuertes económicamente y tienen una mayor seguridad democrática cuando las personas pueden acceder fácilmente a una variedad amplia de actividades culturales y las tasas de participación en esas actividades son elevadas. En ese contexto, la Comisión tiene previsto publicar en 2021 un estudio independiente titulado *The importance of citizens' participation in culture for civic engagement and democracy – policy lessons from international research* (La importancia de la participación de los ciudadanos en la cultura para el compromiso cívico y la democracia: enseñanzas políticas de una investigación internacional). Este estudio resumirá los conocimientos y los datos existentes sobre el tema, extraerá las enseñanzas políticas clave y citará ejemplos de acciones de éxito en varios Estados miembros de la UE. Este trabajo apoyará a la Comisión en la aplicación de la Nueva Agenda Europea para la Cultura y del Plan de trabajo del Consejo en materia de cultura 2019-2022.

Acción 4: la Comisión apoyará la participación activa de los ciudadanos en el proceso democrático y adoptará enfoques innovadores para involucrarlos en el proceso legislativo a fin de garantizar que las leyes de la EU sean adecuadas y estén alineadas con sus valores. Predicará con el ejemplo, financiando proyectos que apoyen la intervención de los ciudadanos europeos a través del programa Ciudadanos, Igualdad, Derechos y Valores, la deliberación y la participación en el programa Horizonte Europa y en las transiciones previstas en el Pacto Verde Europeo.

Acción 5: la Comisión financiará acciones locales específicas destinadas a apoyar la inclusión de los ciudadanos de la UE en la sociedad europea a través del programa Ciudadanos, Igualdad, Derechos y Valores.

Acción 6: la Comisión aumentará la sensibilización a escala de la UE sobre la importancia de la participación en la cultura para la sociedad y la democracia mediante acciones específicas, incluida financiación.

3. Facilitar el ejercicio de la libre circulación y simplificar la vida diaria

3.1. Una mayor seguridad jurídica a la hora de ejercer los derechos de libre circulación

La **libre circulación**[65], que permite a los ciudadanos de la UE vivir, trabajar y estudiar en cualquier Estado miembro, es uno de los derechos más valorados por los ciudadanos europeos. Según una encuesta del Eurobarómetro, más de ocho de cada diez encuestados (84 %) considera que la libre circulación de los ciudadanos de la UE dentro de la Unión confiere ventajas de carácter general a la economía de su país[66]. Se calcula que cerca de 13,3 millones de ciudadanos de la UE han ejercido su derecho y se han trasladado a otro Estado miembro. Emigrar a otro país puede plantear una serie de problemas jurídicos y administrativos[67], y la Comisión ha apoyado tanto a los Estados miembros como a los ciudadanos de la UE, publicando orientaciones[68] sobre las cuestiones identificadas como problemáticas durante la transposición o al aplicar las normas sobre libre circulación en la práctica.

Desde el último Informe sobre la Ciudadanía, se ha identificado una serie de cuestiones problemáticas, y el Tribunal de Justicia ha dictados **sentencias importantes** que reafirman en derecho de libre circulación de los ciudadanos de la UE y sus familiares. Una de estas cuestiones está relacionada con el hecho de que, debido a diferencias en la legislación de los Estados miembros, podría no concederse relevancia a los vínculos familiares cuando las familias arcoíris (es decir, familias en las que al menos un miembro pertenece al colectivo LGBTIQ) ejercen su derecho de libre circulación.

En su sentencia en el **asunto Coman**, el Tribunal de Justicia sostuvo que, en lo que respecta al ejercicio del derecho de libre circulación, el término «cónyuge» de un ciudadano de la Unión definido en la Directiva sobre la libre circulación, es igualmente aplicable a una persona del mismo sexo que el ciudadano de la Unión con el que está casada[69]. En otro caso, los familiares nacionales de terceros países titulares de una tarjeta de residencia (permanente) no siempre han podido beneficiarse de la exención de visado al viajar de su Estado miembro de acogida a otro Estado miembro. El Tribunal de Justicia precisó en dos sentencias su

[65] Este derecho se concede de forma directa a todos los ciudadanos de la UE en virtud del artículo 21 del TFUE y está consagrado en el artículo 45 de la Carta de los Derechos Fundamentales. El artículo 21, apartado 1, del TFUE establece que todo ciudadano de la Unión tiene derecho a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros, con sujeción a las limitaciones y condiciones previstas en los Tratados y en las disposiciones adoptadas para su aplicación. Las limitaciones y condiciones respectivas se especifican en la Directiva 2004/38/CE relativa al derecho de los ciudadanos de la Unión y de los miembros de sus familias a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros, 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 adelante, también denominada «Directiva sobre la libre circulación»). Asimismo, el artículo 45 del TFUE confiere a todos los ciudadanos de la UE el derecho de acceder a un empleo en cualquier Estado miembro y de residir en él para dicho fin.

[66] Este porcentaje ha aumentado 17 puntos porcentuales desde 2012.

[67] La consulta pública efectuada para la elaboración del presente informe revela que, aunque los ciudadanos que se trasladan al extranjero se sienten bien informados en general, se encuentran con problemas administrativos al vivir allí. En algunos casos, habrían deseado estar mejor informados sobre cuestiones como los impuestos, las prestaciones sociales o el seguro de salud antes de migrar.

[68] COM (2009) 313 final.

[69] Sentencia de 5 de junio de 2018, Coman y otros (C-673/16, EU:C:2018:385).

derecho a beneficiarse de dicha exención de visado[70]. En lo que respecta a las disposiciones sobre menores contenidas en la Directiva sobre la libre circulación[71], el Tribunal de Justicia concluyó que debe entenderse que el concepto de «descendiente directo» de un ciudadano de la Unión empleado en la Directiva sobre la libre circulación incluye tanto a los hijos biológicos como a los hijos adoptivos de un ciudadano de la Unión.

La Comisión tiene previsto revisar las **directrices de 2009 sobre la libre circulación**[72] a fin de ofrecer una mayor seguridad jurídica a los ciudadanos de la UE que ejerzan sus derechos de libre circulación y garantizar una aplicación más eficaz y uniforme de la legislación en materia de libre circulación en toda la UE[73]. Las directrices revisadas deben reflejar la diversidad de las familias y, por tanto, ayudarán a todas las familias, incluidas las arcoíris, a ejercer su derecho a la libre circulación. Deben proporcionar orientaciones actualizadas a todas las partes interesadas, en particular, a los ciudadanos de la UE, y apoyar la labor de las autoridades nacionales que regulan los derechos de los ciudadanos, así como de las autoridades judiciales y los profesionales de la Justicia.

Al actualizar las directrices, la Comisión pretende abordar la aplicación de **medidas restrictivas de la libre circulación**, en especial, aquellas que se deben a cuestiones de salud pública. La pandemia de COVID-19 ha planteado una serie de desafíos únicos para la libre circulación en toda la UE, dado que muchos Estados miembros han impuesto restricciones de viaje como medida de precaución sanitaria[74].

En marzo de 2020, la Comisión adoptó directrices específicas relativas al ejercicio de la libre circulación de los trabajadores[75]. A fin de levantar gradualmente las restricciones de viaje y coordinar las medidas de los distintos Estados miembros, en mayo de 2020, la Comisión presentó un paquete de medidas, incluido un enfoque común para la restauración de la libertad de circulación[76], así como una serie de directrices y recomendaciones para turistas, viajeros y empresas y orientaciones para la reanudación del turismo[77]. El enfoque flexible presentado se basó en criterios epidemiológicos, la aplicación de medidas de contención y consideraciones relativas al distanciamiento social y económico. El 4 de septiembre de 2020, la Comisión presentó una propuesta de Recomendación del Consejo sobre un enfoque coordinado de la restricción de la libre circulación en respuesta a la pandemia de COVID-19, que el Consejo

[70] Sentencia de 18 de diciembre de 2014, McCarthy y otros (C- 202/13, EU:C:2014:2450) y sentencia de 18 de junio de 2020, Ryanair Designated Activity Company (C-754/18, EU:C:2020:478).
[71] Sentencia de 26 de marzo de 2019, SM (menor sometido a «kafala» argelina) (C-129/18, EU:C:2019:248).
[72] Documento de trabajo de los servicios de la Comisión, COM (2009) 313 final.
[73] Para aplicar correctamente la legislación sobre la libre circulación, los Estados miembros reciben el apoyo de la red SOLVIT, que trabaja a escala nacional para abordar problemas de cumplimiento del Derecho de la Unión. Véase la Recomendación de la Comisión, de 17 de septiembre de 2013, sobre los principios por los que se rige SOLVIT (C(2013) 5869 final).
[74] En línea con la legislación sobre la libre circulación, las restricciones a la libre circulación deben cumplir las exigencias de proporcionalidad y no discriminación.
[75] Comunicación de la Comisión. Directrices relativas al ejercicio de la libre circulación de los trabajadores durante la pandemia de COVI-19 (2020/C 102 I/03).
[76] Comunicación de la Comisión. Por un enfoque gradual y coordinado de la restauración de la libertad de circulación y del levantamiento de los controles en las fronteras interiores — COVID-19, 2020/C 169/03.
[77] Comunicación de la Comisión. Orientaciones de la UE para la reanudación progresiva de los servicios turísticos y para los protocolos sanitarios en los establecimientos de hostelería — COVID-19, 2020/C 169/01.

adoptó el 13 de octubre de 2020. La recomendación[78] está destinada a garantizar que las medidas adoptadas por los Estados miembros para restringir la libre circulación debido a la pandemia de COVID-19 sean **proporcionadas y no discriminatorias, estén bien coordinadas y se comuniquen con claridad** a escala de la UE.

Asimismo, la Comisión publicó **«Re-open EU»**[79], una plataforma web con información esencial en todos los idiomas de la UE para la reanudación segura de la libre circulación y el turismo en toda Europa que incluye información en tiempo real sobre las fronteras, las restricciones de viaje, las medidas de seguridad y salud pública e información práctica adicional para viajeros.

Como indica en su Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo[80], la Comisión adoptará una **Estrategia sobre el Futuro de Schengen** que refuerce el Código de Fronteras Schengen[81] y el mecanismo de evaluación de Schengen y creará un Foro de Schengen con el fin de promover una cooperación concreta y las vías para profundizar Schengen a través de un programa de apoyo y cooperación que contribuya a poner fin a los controles en las fronteras interiores. La primera reunión del Foro de Schengen se celebró el 30 de noviembre de 2020.

El Brexit ha tenido un impacto significativo para los ciudadanos de la UE (cerca de 3,7 millones)[82] que, como consecuencia del ejercicio de sus derechos de libre circulación cuando el Reino Unido todavía era un Estado miembro de la UE, hoy viven en el Reino Unido[83]. La Comisión reitera su compromiso de proteger sus derechos. El **Acuerdo de Retirada** garantiza a estos ciudadanos y a sus familiares prácticamente los mismos derechos que tienen en la actualidad: pueden seguir viviendo, estudiando, trabajando y viajando entre su país de acogida y el Reino Unido o entre los veintisiete Estados miembros. Esto mismo se aplica a cualquier ciudadano de la UE que se traslade al Reino Unido antes de que termine el período de transición[84]. La Comisión colaborará para que los ciudadanos de la UE en el Reino Unido tengan pleno conocimiento de sus derechos y se asegurará de plantear cualquier posible problema de aplicación ante las autoridades del Reino Unido. El título II del Acuerdo de Retirada también protege los derechos de los más de un millón de nacionales del Reino Unido que, desde el 1 de febrero de 2020, han dejado de ser ciudadanos de la UE, pero siguen viviendo en un país de la UE, salvaguardando su derecho a vivir, trabajar o estudiar en su país de acogida. Contempla los derechos de residencia, los derechos de salida y entrada, el derecho a trabajar, el reconocimiento de las cualificaciones profesionales y la coordinación de los

[78] Recomendación (UE) 2020/1475 del Consejo sobre un enfoque coordinado de la restricción de la libre circulación en respuesta a la pandemia de COVID-19 (DO L 337 de 14.10.2020, p. 32).
[79] https://reopen.europa.eu/es.
[80] COM(2020) 609 final de 23.9.2020.
[81] Reglamento (UE) 2016/399 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de marzo de 2016, por el que se establece un Código de normas de la Unión para el cruce de personas por las fronteras (Código de fronteras Schengen) (DO L 77, de 23.3.2016, p. 1.
[82] Base de datos Eurostat migr_pop1ctz.
[83] Se calcula que un millón de nacionales del Reino Unido viven en la EU-27 (fuente: *First joint report on the implementation of residence rights under part two of the Withdrawal Agreement* (Primer informe conjunto sobre el ejercicio de los derechos de residencia de conformidad con el título II del Acuerdo de Retirada).
[84] Esto mismo se aplica a cualquier nacional del Reino Unido que se traslade a un Estado miembro de la UE durante el período de transición.

sistemas de seguridad social. La correcta aplicación de los derechos de los ciudadanos contemplados en el Acuerdo de Retirada, incluidos los derechos de los grupos desfavorecidos, es una de las máximas prioridades de la Comisión. Todos los ciudadanos deben disponer de toda la información necesaria para poder ejercer sus derechos.

Acción 7: en 2022, la Comisión ofrecerá una mayor seguridad jurídica a los ciudadanos de la UE que ejerzan su derecho a la libre circulación y a las administraciones nacionales mediante la actualización de las directrices de 2009 sobre la libre circulación. Las directrices actualizadas tendrán en cuenta la diversidad de las familias (familias arcoíris), la aplicación de medidas específica, como las introducidas por razones de salud pública, y las sentencias pertinentes del Tribunal de Justicia.

Acción 8: en consonancia con el Acuerdo de Retirada, la Comisión seguirá apoyando la protección de los derechos de los ciudadanos de la UE que, como consecuencia del ejercicio de su derecho a la libre circulación cuando el Reino Unido todavía era un Estado miembro de la UE, residían en el Reino Unido antes de que finalizara el período de transición.

3.2. Simplificar el trabajo y los viajes transfronterizos

En 2019, la UE reforzó la seguridad de los **documentos de identidad y los documentos de residencia** expedidos a ciudadanos de la Unión[85]. El nuevo documento de identidad facilitará la vida diaria de los ciudadanos móviles de la UE y sus familiares, los trabajadores transfronterizos, los estudiantes, los turistas y otros viajeros. Las nuevas normas, que serán aplicables desde el 2 de agosto de 2021, reforzarán la seguridad de los documentos de identidad y los documentos de residencia de toda la UE, introduciendo normas mínimas tanto en lo que respecta a la información contenida en el documento en cuestión como a las características de seguridad comunes a todos los Estados miembros que los expiden[86]. La Comisión explorará formas de alentar la utilización de herramientas digitales e innovaciones que hagan uso de las posibilidades que ofrecen los documentos de identidad expedidos de conformidad con las nuevas normas para los servicios de la Administración electrónica y el comercio electrónico.

La **simplificación de los procedimientos y trámites administrativos** es fundamental para que los ciudadanos puedan trasladarse de un Estado miembro a otro. Esto resulta

[85] 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).

[86] Las nuevas normas incluyen garantías firmes de protección de los datos para que la información recogida no caiga en las manos equivocadas. En particular, las autoridades nacionales deberán garantizar la protección del chip sin contacto y de los datos almacenados en él contra la manipulación fraudulenta o el acceso no autorizado.

especialmente importante en el caso de documentos públicos, como las actas de nacimiento, las pruebas de nacionalidad o los extractos de antecedentes penales expedidos en el extranjero, que deban traducirse y legalizarse para ser aceptados por las autoridades públicas. El Reglamento sobre documentos públicos[87] entró plenamente en vigor el 16 de febrero de 2019 y facilita el ejercicio por parte de los ciudadanos de su derecho a la libre circulación dentro de la UE. La Comisión sigue de cerca la correcta aplicación de estas nuevas normas y apoya activamente a los Estados miembros en sus esfuerzos por superar los problemas denunciados por los ciudadanos y las autoridades.

Los ciudadanos de la UE tienen derecho a circular libremente entre los Estados miembros de la UE por motivos laborales sin sufrir discriminación en lo que respecta a las condiciones de empleo, como la remuneración. Los **trabajadores transfronterizos** son personas que trabajan en un Estado miembro pero viven en otro. En 2019, este término se aplicó a 2 millones[88] de los 220 millones de trabajadores de entre veinte y sesenta y cuatro años de la UE, lo que equivale a cerca del 1 % del total de la población activa de la UE. En el ámbito de la fiscalidad, no existen normas a escala de la UE que definan el concepto de trabajador transfronterizo, la división de los derechos impositivos entre los Estados miembros o las normas fiscales aplicables. Los Estados miembros vecinos en los que una cantidad importante de ciudadanos cruzan las fronteras para trabajar cuentan con normas especiales para los trabajadores transfronterizos en sus convenios bilaterales para evitar la doble imposición. Dichas normas suelen ser aplicables a los ciudadanos que viven y trabajan en una zona limitada a lo largo de la frontera. Dado que estas normas reflejan la situación especial de dos Estados miembros y son resultado de negociaciones entre ellos, varían de uno a otro convenio bilateral de doble imposición. La renta de un trabajador transfronterizo puede ser gravada en uno o ambos Estados miembros en cuestión, dependiendo del régimen tributario[89]. La Comisión tiene previsto emitir recomendaciones para mejorar la situación de los contribuyentes que realizan actividades transfronterizas, incluidos los trabajadores transfronterizos. En su Plan de Acción sobre Fiscalidad de julio de 2020[90], la Comisión

[87] Reglamento (UE) 2016/1191 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 6 de julio de 2016, por el que se facilita la libre circulación de los ciudadanos simplificando los requisitos de presentación de determinados documentos públicos en la Unión Europea y por el que se modifica el Reglamento (UE) n.º 1024/2012 (DO L 200 de 26.7.2016, p. 1). El Reglamento remedia la mayor parte de los problemas a los que se enfrentan los ciudadanos europeos a la hora de presentar determinados documentos públicos expedidos en otros Estados miembros. En concreto, las autoridades públicas ya no pueden exigir que un documento público o su copia certificada lleven una apostilla. Asimismo, algunos documentos públicos ya no requieren traducción, siempre que se presenten acompañados de un impreso estándar multilingüe a disposición de las autoridades de los Estados miembros en el Portal Europeo de e-Justicia.

[88] En 2019, la mayor parte de los trabajadores transfronterizos de los Estados miembros eran los que vivían en Polonia y trabajaban en Alemania (122 000 personas), Francia y Luxemburgo (93 000), Hungría y Austria (56 000), Alemania y Luxemburgo (54 000), y Francia y Bélgica (50 000). La mayoría de los trabajadores transfronterizos trabajaban en la construcción, la manufactura o empleos relacionados con la atención sanitaria. Para más información, véase https://ec.europa.eu/eurostat/cache/digpub/eumove/bloc-2c.html?lang=en.

[89] Según jurisprudencia reiterada, en virtud de los convenios bilaterales para evitar la doble imposición, los Estados miembros son libres de determinar los puntos de conexión para asignarse competencias fiscales entre sí. Sin embargo, deben ejercer dichas competencias fiscales con arreglo al Derecho de la Unión. Esto también significa que no existen reglas que garanticen a los trabajadores transfronterizos el derecho de regirse por el régimen tributario más ventajoso de los Estados miembros en cuestión.

[90] COM(2020) 312.

anunció que en 2021 pondría en marcha una iniciativa relativa a los derechos de los contribuyentes de la UE y destinada a simplificar las obligaciones fiscales de los ciudadanos de la UE.

El traslado entre Estados miembros a menudo implica el uso de varios medios de transporte («multimodalidad»). Los **planificadores de viajes multimodales**[91] proporcionan a los viajeros europeos información exhaustiva sobre la movilidad puerta a puerta para que puedan tomar decisiones fundamentadas y adaptadas a sus necesidades en relación con su viaje. Integran de manera coherente información sobre diferentes modos de transporte, en especial, el transporte público local y el ferroviario y dará lugar a un sistema de transportes más eficaz. lo que será sumamente beneficioso para los ciudadanos, ya que no siempre es fácil obtener información precisa sobre conexiones y transporte transfronterizo. También debería permitir que las personas eligieran modos de transporte menos perjudiciales para el medio ambiente. La Comisión aumentará su apoyo a los servicios que ayudan a las personas a encontrar y reservar conexiones de transporte multimodal en la UE.

Acción 9: la Comisión trabajará con los Estados miembros para promover la inclusión de las soluciones para la Administración electrónica y el comercio electrónico transfronterizos en los nuevos documentos de identidad.

Acción 10: en 2021, la Comisión pondrá en marcha una iniciativa relativa a los derechos de los contribuyentes de la UE y destinada a simplificar las obligaciones fiscales de los ciudadanos de la UE.

Acción 11: la Comisión pondrá en marcha una iniciativa para seguir apoyando el desarrollo de los planificadores de viajes multimodales y de los servicios digitales que facilitan la reserva y el pago de las distintas ofertas de movilidad.

4. Proteger y promover la ciudadanía de la UE

4.1. Proteger la ciudadanía de la UE

La **ciudadanía de la UE** y los **derechos** que esta conlleva están **consagrados en los Tratados**. Ser nacional de un Estado miembro es la única condición para ser ciudadano de la UE. Al conceder la nacionalidad, los Estados miembros deben asegurarse de no socavar la esencia, el valor y la integridad de la ciudadanía de la UE. Esta integridad se ve socavada cuando los Estados miembros conceden la nacionalidad y, por consiguiente, la ciudadanía de

[91] Un planificador de viajes multimodales es un sistema informático que puede proponer uno o más servicios de transporte que respondan al menos a la pregunta: «¿cómo puedo ir desde el lugar A al lugar B en una fecha y hora determinadas de salida/llegada, y en qué condiciones?». El punto de acceso más habitual de dicho planificador de viajes es a través de un servicio web específico. [Estudio de la Comisión Europea: *Towards a European Multi-Modal Journey Planner* (Hacia un planificador europeo de viajes multimodales), 2011]

la UE, a cambio de niveles predeterminados de inversión sin exigir la existencia de un vínculo real entre el inversor y el país. Los valores y los principios de la UE, como la solidaridad entre los nacionales de los Estados miembros, se ven debilitados si la participación en el proyecto europeo, el goce de los derechos de la UE y la participación en su vida democrática están sujetos a una mera transacción económica. Estos principios fundamentales también se ven amenazados por los **programas de ciudadanía para inversores** que facilitan el blanqueo de capitales, la evasión fiscal y la corrupción, como se señala en los informes de la Comisión de enero de 2019[92] y julio de 2019[93]. El 20 de octubre de 2020, la Comisión inició procedimientos de infracción contra dos Estados miembros debido a sus programas de ciudadanía para inversores, también conocidos como regímenes «pasaporte de oro»[94]. La Comisión seguirá supervisando la situación en relación con los programas de residencia para inversores o «visados de oro» que plantean riesgos similares.

Acción 12: la Comisión seguirá vigilando el riesgo que conllevan los programas de ciudadanía para inversores, incluso en el contexto de los procedimientos de infracción en curso, e intervendrá cuando sea necesario.

4.2. Promover la ciudadanía y los valores de la UE

Como se expresa en el artículo 2 del Tratado[95], la ciudadanía de la UE se sustenta en **valores** comunes, como el respeto de la democracia, el Estado de Derecho, la equidad y los derechos fundamentales. Según la encuesta del Eurobarómetro realizada 2019, los ciudadanos europeos eligen prácticamente los mismos valores como los que mejor representan a la UE, es decir, la democracia, los derechos humanos y el Estado de Derecho, superados solo por la paz[96].

La COVID-19 ha desafiado determinados valores europeos, ya que ha conllevado la **restricción temporal de los derechos fundamentales y de los valores democráticos**. No han tardado en surgir interrogantes sobre cómo deben organizarse las elecciones en estas circunstancias, como van a desarrollarse de manera justa las campañas electorales, cómo pueden expresar su opinión los ciudadanos y qué restricciones pueden imponerse, en su caso. Abordar estas cuestiones es particularmente importante, sabiendo que, en tiempos de crisis, la

[92] COM(2019) 12 final.
[93] COM(2019) 370 final y SWD(2019) 650 final.
[94] Para más información, véase: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_1925.
[95] El artículo 2 dispone lo siguiente: «La Unión se fundamenta en los valores de respeto de la dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, Estado de Derecho y respeto de los derechos humanos, incluidos los derechos de las personas pertenecientes a minorías. Estos valores son comunes a los Estados miembros en una sociedad caracterizada por el pluralismo, la no discriminación, la tolerancia, la justicia, la solidaridad y la igualdad entre mujeres y hombres».
[96] En el Eurobarómetro estándar 92 de otoño de 2019, se les pidió a los encuestados que eligieran los valores que, según ellos, representaban mejor a la UE. La «paz» destacó como el valor que mejor representa a la UE (42 %), seguido por la «democracia» (34 %) en segundo lugar y los «derechos humanos» (32 %) en tercer lugar. El «Estado de Derecho» ocupó el cuarto lugar, mencionado por más de uno de cada cuatro encuestados (22 %).

protección de los valores democráticos es de suma importancia y que las circunstancias que han dado lugar a la adopción de dichas medidas pueden repetirse. En el marco de la Red Europea de Cooperación Electoral, la Comisión seguirá facilitando el intercambio entre los Estados miembros de buenas prácticas sobre estas cuestiones, incluidas las medidas reglamentarias. Incluso sin la pandemia, en los últimos años ha aumentado la polarización tanto en Europa como en otras partes del mundo, y los valores europeos se han visto cuestionados desde dentro y desde fuera de la UE.

A fin de ayudar a promover una auténtica **cultura del Estado de Derecho**, la Comisión anunció una serie de medidas en su comunicación de julio de 2019 «Refuerzo del Estado de Derecho en la Unión – Propuesta de actuación»[97]. Por ejemplo, anunció la realización de una campaña de comunicación pública específica sobre el Estado de Derecho. Asimismo, el 30 de septiembre de 2020, publicó su primer Informe anual sobre el Estado de Derecho[98], que ocupa un lugar central en el nuevo mecanismo europeo de Estado de Derecho[99]. Esta iniciativa estimulará un debate permanente sobre el Estado de Derecho año tras año y ayudará a crear una cultura del Estado de Derecho en la UE.

Muchos europeos consideran que el **programa Erasmus+** es uno de los principales logros[100] de la UE[101]. Viajar al extranjero para estudiar, aprender, formarse y trabajar o para participar en actividades juveniles y deportivas contribuye a fortalecer la diversidad de la identidad europea y fomenta la ciudadanía activa entre personas de todas las edades. Erasmus+ promueve la participación de los jóvenes en la vida democrática de Europa, aumentando la sensibilización sobre los valores comunes europeos, como los derechos fundamentales, y reuniendo a los jóvenes y los responsables políticos a nivel local, nacional y de la UE[102]. Las acciones Jean Monnet del programa Erasmus+ promueven el sentido de la identidad y el compromiso europeos mediante el desarrollo de la excelencia en los estudios sobre la integración europea. El futuro programa Erasmus+ extenderá las acciones Jean Monnet del ámbito universitario a otros ámbitos de la educación y la formación.

---

[97] COM(2019) 343 final. En particular, la Comisión se ha comprometido a explotar todas las posibilidades de financiación existentes para ayudar a la sociedad civil y a las universidades a reforzar la cultura del Estado de Derecho, por ejemplo, a través del futuro programa Ciudadanos, Igualdad, Derechos y Valores.

[98] https://ec.europa.eu/info/publications/2020-rule-law-report-communication-and-country-chapters_es.

[99] Este mecanismo pretende iniciar un diálogo genuino sobre el Estado de Derecho tanto a nivel nacional como europeo. Ha sido concebido como un proceso anual para evitar que surjan o que se agraven problemas. Creará conciencia conjunta sobre la situación del Estado de Derecho en toda la UE y fortalecerá la cooperación interinstitucional en este campo.

[100] En el Eurobarómetro estándar 89 de 2018, los encuestados calificaron los «programas de intercambio de estudiantes como ERASMUS» como el tercer resultado más positivo de la UE, seguido por «la paz entre los Estados miembros de la UE» y «la libre circulación de personas, bienes y servicios dentro de la UE».

[101] Durante los últimos treinta años, más de diez millones de personas han participado en el programa Erasmus+ y sus predecesores. Se han puesto a disposición más de 1 700 millones EUR a través del programa de oportunidades de aprendizaje en el extranjero y las asociaciones transnacionales para el desarrollo de prácticas y enfoques políticos innovadores de base que dan prioridad a la inclusión social, la promoción de los valores comunes y el entendimiento intercultural.

[102] Asimismo, a partir de 2021, las actividades de participación juvenil de Erasmus+ apoyarán formas alternativas, innovadoras, inteligentes y digitales de participación y compromiso cívico juvenil a través de una amplia variedad de proyectos de participación impulsados por jóvenes.

La **educación cívica** está destinada a promover la ciudadanía activa y ayudar a los jóvenes a encontrar su lugar en la sociedad compleja en la que vivimos. Algunas actividades posibles son el voluntariado[103] en el Cuerpo Europeo de Solidaridad, la participación en experiencias virtuales a través de los intercambios virtuales Erasmus+[104] y los viajes al extranjero para descubrir nuevas culturas a través de DiscoverEU. Asimismo, la Recomendación del Consejo relativa a la promoción de los valores comunes, la educación inclusiva y la dimensión europea de la enseñanza[105] invita a los Estados miembros a aumentar sus esfuerzos de promoción de los valores comunes, como el respeto de la dignidad humana, la libertad, la democracia, la igualdad, el Estado de derecho y el respeto de los derechos humanos. La Recomendación también exige la implantación de sistemas educativos más inclusivos, más apoyo para el personal docente y la **enseñanza sobre Europa** y sus Estados miembros a fin de aumentar el sentimiento de pertenencia a la escuela, la comunidad local y el país propios y también a la familia europea. La Comisión seguirá trabajando para desarrollar proyectos innovadores para la promoción de la educación y las experiencias cívicas de los jóvenes, entre otros, a través del futuro programa Erasmus (2021-2027).

Los valores europeos también son aplicables a la realización de actividades económicas. La **economía social** incluye estructuras de negocio como sociedades cooperativas, mutualidades, organizaciones sin ánimo de lucro, fundaciones y empresas sociales sin importar su forma jurídica. Además de generar millones de puestos de trabajo, estas empresas y organizaciones son también el motor de la innovación social. Este sector pone a las personas, la solidaridad y la democracia en el centro de su trabajo. Da respuesta a problemas contemporáneos y fomenta la idea de ciudadanía. Esto queda especialmente reflejado en las numerosas asociaciones y organizaciones benéficas que integran el sector y en la aceleración del fenómeno de voluntariado en muchos países europeos. La economía social promueve «una economía que trabaja para la gente». Mediante su Plan de Acción para la Economía Social, cuya adopción está prevista para la segunda mitad de 2021, la Comisión adoptará nuevas medidas para crear el entorno propicio para la economía social y la innovación social y así fomentar la inclusión y la participación sociales. Así, la Comisión seguirá desarrollando su proyecto de las Regiones Europeas de Economía Social (ESER) y organizará, junto con la ciudad de Mannheim, la Cumbre Europea de la Economía Social en mayo de 2021.

En sus directrices políticas, la Comisión destaca la importancia de la **lucha contra la desigualdad** en la UE. La UE solo será capaz de explotar todo su potencial si despliega todo su talento y diversidad. El hecho de que haya personas en la UE que siguen siendo víctimas

[103] El voluntariado es una de las expresiones más visibles de la solidaridad. Al formar parte del Cuerpo Europeo de Solidaridad, los jóvenes ayudan a responder a las necesidades identificadas en las comunidades locales y contribuyen a la superación de importantes desafíos sociales. Asimismo, permite a los jóvenes adquirir experiencias, capacidades y competencias útiles para su desarrollo personal, educativo, social, cívico y profesional con las que mejorar su empleabilidad y ciudadanía activa. Según las declaraciones de los participantes, el 76 % de los voluntarios coinciden en que, tras participar en actividades de voluntariado, tienen la intención de participar más activamente en la vida social y política de su comunidad. El 87 % de los voluntarios tienen la intención de seguir participando activamente en el ámbito de la solidaridad tras su regreso.
[104] Los intercambios virtuales permiten a los jóvenes de Europa y el sur del Mediterráneo vivir experiencias interculturales significativas en línea.
[105] 2018/C 195/01.

de discriminación debilita la cohesión social de la UE, impide que la economía alcance su pleno potencial y plantea un desafío directo para los derechos fundamentales y los valores de la UE. En consonancia con el compromiso de la presidenta Von der Leyen de construir una «Unión de la igualdad», la Comisión ha adoptado la **Estrategia para la Igualdad de Género 2020-2025**[106], el Plan de Acción de la UE Antirracismo[107] y los marcos estratégicos sobre LGBTIQ[108] y sobre los gitanos[109]. El plan de trabajo de la Comisión para 2021 incluye otras iniciativas en este ámbito, como: La propuesta para prevenir y combatir la violencia de género y la violencia doméstica, la iniciativa para ampliar la lista de delitos de la UE a todas las formas de delitos de odio y de incitación al odio, la Estrategia sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y la Comunicación sobre la Estrategia de la UE para Combatir el Antisemitismo.

Acción 13: la Comisión propondrá nuevas medidas de promoción de la igualdad y lucha contra la discriminación, como anunció en sus documentos estratégicos.

Acción 14: la Comisión promoverá el sentido de la identidad europea entre los jóvenes europeos a través del programa ERASMUS+, el programa del Cuerpo Europeo de Solidaridad y las acciones Jean Monnet.

Acción 15: la Comisión seguirá vigilando el impacto de las medidas restrictivas, en especial las introducidas durante la crisis, sobre los derechos inherentes a la ciudadanía de la UE, las elecciones libres y justas y un debate democrático libre y justo hasta que dichas medidas se levanten, y continuará facilitando el intercambio entre los Estados miembros de buenas prácticas sobre estas cuestiones, en el marco de la Red Europea de Cooperación Electoral.

5. Proteger a los ciudadanos de la UE en Europa y en terceros países, incluso en tiempos de crisis/emergencia

5.1 Solidaridad en acción para los ciudadanos en la UE

[106] COM(2020) 152 final.
[107] Una Unión de la igualdad: Plan de Acción de la UE Antirracismo para 2020-2025: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/a_union_of_equality_eu_action_plan_against_racism_2020_-2025_es.pdf. Una de las acciones anunciadas incluye que la Comisión organice un taller sobre las elecciones para intercambiar y fomentar buenas prácticas sobre la democracia inclusiva, con el objetivo de las listas de candidatos reflejen la diversidad de nuestras sociedades. Este taller está previsto para 2022 con el fin de fundamentar las próximas elecciones al Parlamento Europeo de 2024.
[108] Union of Equality: Estrategia para la Igualdad de las Personas LGBTIQ para 2020-2025.
[109] El Marco estratégico de la UE para la igualdad, la inclusión y la participación de los gitanos establece un enfoque global basado en tres pilares para el periodo entre 2020 y 2030: este enfoque complementa la inclusión social y económica de los gitanos marginalizados con la promoción de la igualdad y el fomento de la participación. De esta forma, pretende brindar a todos los gitanos la oportunidad de alcanzar su pleno potencial e involucrarse en la vida política, social, económica y cultural.

La **pandemia de COVID-19** y sus consecuencias han destacado el valor de la solidaridad tanto entre los Estados miembros como entre los miembros individuales de la sociedad. La pandemia ha afectado a los europeos de diversas maneras, en función de su condición social, su género, el sector en el que trabajan, si se consideran trabajadores esenciales o no esenciales y, lo que es más importante —en lo que se refiere a las consecuencias para la salud—, en función de su edad y sus circunstancias. Asimismo, la pandemia ha resaltado y agravado las desigualdades existentes en nuestra sociedad[110]. La respuesta europea ha tenido múltiples facetas: ha implicado a la UE y a los gobiernos nacionales, a la industria, a la sociedad civil y a los ciudadanos activos en el marco de sus comunidades[111].

Con el fin de proteger vidas y medios de subsistencia, así como para garantizar una recuperación duradera y próspera, la Comisión ha propuesto **Next Generation EU**, un programa de recuperación por valor de 750 000 millones EUR, además de refuerzos específicos del presupuesto de la UE para el período 2021-2027. La Comisión se compromete a que la igualdad ocupe un lugar central en la recuperación, con el fin de garantizar una estabilidad sostenible y a largo plazo.

La población europea espera que la UE responda de forma más eficaz a las crisis sanitarias en el futuro. Como parte de su respuesta a la situación, y reconociendo que las nuevas vacunas contra la COVID-19 podrían contribuir a superar la pandemia, la Comisión ha elaborado una ambiciosa **Estrategia de la UE para las vacunas contra la COVID-19**[112], adoptada en junio de 2020, destinada a garantizar el acceso a dichas vacunas mediante acuerdos de compra anticipada con los principales productores de vacunas contra la COVID-19. Asimismo, brinda apoyo a los Estados miembros en la preparación para un despliegue satisfactorio y un suministro suficiente de las vacunas contra la COVID-19 una vez estén disponibles[113]. La Comisión también está construyendo una **Unión Europea de la Salud** fuerte que protegerá mejor la salud de los ciudadanos, equipará mejor a la UE y a sus Estados miembros para prevenir y abordar mejor pandemias futuras y mejorará la resiliencia de los sistemas sanitarios de Europa. Con este fin, la Comisión adoptó, el 11 de noviembre de 2020, una propuesta de Reglamento sobre las amenazas transfronterizas graves para la salud[114] para lograr una mejor

[110] Por ejemplo, la pandemia de COVID-19 ha tenido un efecto desproporcionadamente negativo en las comunidades gitanas marginadas y privadas de derechos. El marco estratégico de la UE para los gitanos incluye orientaciones específicas para los Estados miembros de cara a garantizar que las estrategias futuras los preparen mejor para afrontar crisis de este tipo. Las enseñanzas extraídas de la pandemia también fundamentan la selección de los objetivos principales del nuevo marco (p. ej., en el ámbito de la vivienda y los servicios esenciales), así como las medidas propuestas en el proyecto de Recomendación del Consejo (p. ej., el apoyo a la inclusión digital y la educación a distancia de los niños gitanos).

[111] Para más información, véase: Coronavirus: Solidaridad europea en acción, https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/health/coronavirus-response/coronavirus-european-solidarity-action_es.

[112] COM(2020) 245 final.

[113] Asimismo, la próxima estrategia farmacéutica para Europa aborda cuestiones importantes que han preocupado a los pacientes y a los sistemas sanitarios durante décadas, por ejemplo, la accesibilidad y asequibilidad de los medicamentos, la sostenibilidad de los sistemas sanitarios y la escasez de medicamentos. Prevé una evaluación del sistema actual para facilitar la digitalización y la innovación, especialmente en lo que respecta a las necesidades no satisfechas, y prevé actuaciones que promuevan la competitividad global de la industria de la UE. Contribuirá a lograr un sistema resistente a las crisis que garantice el acceso a medicamentos seguros, eficaces y de alta calidad en cualquier circunstancia.

[114] COM(2020) 727 final.

protección de la salud de los europeos y responder de manera colectiva a las crisis sanitarias transfronterizas, junto con propuestas para ampliar los mandatos de la Agencia Europea de Medicamentos[115] y del Centro Europeo para la Prevención y el Control de las Enfermedades[116].

Asimismo, la Comisión ha propuesto un nuevo programa de salud de la UE, **EU4Health**, que apoya medidas para proteger a los ciudadanos de la Unión de las amenazas transfronterizas graves para la salud, mejorar la disponibilidad de medicamentos, productos sanitarios y otros productos pertinentes para crisis en la Unión, contribuir a su asequibilidad, apoyar la innovación y fortalecer los sistemas sanitarios y el personal sanitario, también a través de la transformación digital.

Desde el inicio de la Comisión Von der Leyen, la plena aplicación del **pilar europeo de derechos sociales**, ha constituido una prioridad política. Garantizar que todos los trabajadores de la UE puedan ganarse la vida dignamente es fundamental para la recuperación, así como para desarrollar unas economías justas y resilientes, y los salarios mínimos desempeñan un papel esencial en este sentido. Los salarios mínimos resultan pertinentes tanto en los países que se basan únicamente en salarios mínimos acordados mediante convenios colectivos como en aquellos con un salario mínimo legal. La propuesta de la Comisión[117] se adoptó el 28 de octubre de 2020. El pilar europeo de derechos sociales será la brújula que guíe la recuperación de Europa y la mejor herramienta para garantizar que nadie se quede atrás. La Comisión ha anunciado[118] que presentará un plan de acción ambicioso para garantizar la plena aplicación del pilar. El plan de acción contribuirá a la recuperación socioeconómica y la resiliencia a medio y largo plazo, con vistas a mejorar la equidad social de las transiciones digital y ecológica.

La crisis también ha repercutido negativamente en la vida de los jóvenes, lo cual puede verse parcialmente aliviado por la **Garantía Juvenil**[119]. Puesta en marcha en el punto álgido de la anterior crisis del empleo juvenil en 2013, la Garantía Juvenil ha tenido un importante efecto transformador en muchos Estados miembros. Desde entonces, se ha ofrecido empleo o educación continua, períodos de prácticas o formación de aprendiz a más de 24 millones de jóvenes, como trampolín hacia una carrera futura. En su paquete de apoyo al empleo juvenil de 2020[120], la Comisión propuso medidas adicionales para apoyar a los jóvenes en el mercado

[115] COM(2020) 725 final.
[116] COM(2020) 726 final.
[117] COM(2020) 682 final.
[118] Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, de 14 de enero de 2020: «Una Europa social fuerte para unas transiciones justas», COM(2020) 14 final. Esta iniciativa se ha confirmado en el programa de trabajo de la Comisión para 2021.
[119] La Garantía Juvenil es un compromiso de todos los Estados miembros cuyo objetivo es velar por que a todos los jóvenes menores de veinticinco años se les ofrezca empleo de buena calidad o educación continua, formación de aprendiz o períodos de prácticas en un plazo de cuatro meses tras quedar desempleados o terminar la educación formal.
[120] Este paquete está coordinado con la Agenda de Capacidades Europea y, en particular, con la propuesta de la Comisión de una Recomendación del Consejo sobre educación y formación profesionales (EFP), que ayudará a dotar a las personas de una combinación equilibrada de conocimientos, aptitudes y competencias que sienten

laboral, entre otras cosas, mediante el refuerzo de la Garantía Juvenil y ampliando su alcance a los jóvenes desfavorecidos de toda la UE[121].

Acción 16: la Comisión aplicará la Estrategia de la UE para las vacunas contra la COVID-19 junto con los Estados miembros, proporcionando a todos los ciudadanos un acceso rápido, equitativo y asequible a estas vacunas. La Comisión proseguirá su labor de construcción de una Unión Europea de la Salud fuerte, en la que los Estados miembros se preparen para responder juntos a las crisis sanitarias, en la que se disponga de suministros médicos asequibles e innovadores y en la que los países trabajen juntos para mejorar la prevención, el tratamiento y los cuidados posteriores de enfermedades como el cáncer.

Acción 17: la Comisión aumentará su apoyo a los ciudadanos jóvenes de la UE, incluidos aquellos procedentes de grupos desfavorecidos, a fin de ayudarles a acceder a la educación, la formación y, finalmente, al mercado laboral mediante una Garantía Juvenil reforzada.

5.2. Solidaridad en acción para los ciudadanos de la UE que se encuentran fuera de la Unión

Antes de la pandemia mundial, un número cada vez mayor de europeos viajaba fuera de la UE, incluidos destinos remotos[122]. Se calcula que cerca de 7 millones de ciudadanos de la UE[123] viajan a lugares donde no están representados, o residen en ellos[124]. Sin embargo, no todos los Estados miembros de la UE tienen una embajada o un consulado en todos los países del mundo. El derecho a un acceso equitativo a la **protección consular** es uno de los derechos concretos que otorgan los Tratados a los ciudadanos de la UE[125] y es un ejemplo tangible de la solidaridad europea. Los Estados miembros deben asistir a los ciudadanos de la UE no representados en un país tercero en las mismas condiciones que asisten a sus propios nacionales. Según la encuesta del Eurobarómetro Flash 485, aproximadamente tres cuartas partes de los encuestados (el 76 %) conocen la existencia de este derecho.

unas bases sólidas para la resiliencia, el aprendizaje permanente, la empleabilidad permanente, la inclusión social, la ciudadanía activa y el desarrollo personal.

[121] COM(2020) 276 final.

[122] Muchos ciudadanos de la UE, entre ellos ciudadanos con doble nacionalidad, también viven de forma permanente en terceros países.

[123] Documento de trabajo de los servicios de la Comisión, SWD (2018) 273 final.

[124] El término «no representados» hace referencia a los ciudadanos cuyo Estado miembro o bien no tiene una embajada o consulado en un país tercero o bien no está en posición de prestar asistencia en la práctica.

[125] Este derecho está consagrado en el artículo 20, apartado 2, letra c), y en el artículo 23 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), así como en el artículo 46 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

Aunque la protección consular se proporciona a diario principalmente a ciudadanos de la UE que se encuentran en dificultades en todo el mundo, se pueden producir acontecimientos de mayor envergadura que requieran **la coordinación y la acción común de la EU-27**. En los últimos años, han surgido una serie de acontecimientos que han exigido una acción común, incluidos desastres naturales, atentados terroristas, disturbios civiles y la preparación de encuentros deportivos mundiales, pero nunca de la magnitud y el nivel de complejidad experimentados durante el brote de COVID-19.

En un **esfuerzo de repatriación sin precedentes**, los Estados miembros, con el respaldo de la Comisión Europea y el Servicio Europeo de Acción Exterior, consiguieron, entre febrero y mayo de 2020, traer a casa a más de medio millón de ciudadanos europeos que se habían visto afectados por las restricciones de viaje provocadas por la COVID-19 en todo el mundo[126]. La Comisión cofinanció vuelos de repatriación conjunta con cargo al presupuesto de la UE a través del Mecanismo de Protección Civil de la Unión en hasta un 75 %. Esta labor puso de manifiesto la solidaridad de la UE en acción durante un período difícil, y los beneficios de la protección consular como parte de los derechos conferidos por la ciudadanía de la Unión[127].

Cuando organizaron la repatriación de los ciudadanos de la UE atrapados en el extranjero debido al brote de COVID-19, los Estados miembros actuaron correctamente **al tratar de manera equitativa a los ciudadanos de la UE no representados y a los representados**. Siempre que se dispuso de capacidades de repatriación, todos los ciudadanos europeos recibieron asistencia[128].

La crisis de la COVID-19 ha puesto de manifiesto la **necesidad de reforzar aún más la solidaridad de la UE para proporcionar una mejor protección a los ciudadanos de la UE que se encuentran en el extranjero**, especialmente en situaciones de crisis. Todavía existen enormes diferencias entre los Estados miembros en lo que respecta a su capacidad para prestar asistencia en terceros países, relativas, entre otras cosas, al tamaño de sus redes consulares, al número de agentes locales y a los bienes materiales disponibles para repatriaciones. Esto puede afectar no solo a los ciudadanos de la UE no representados, sino también a los representados si su Estado miembro no se encuentra en disposición de prestar ayuda oportunamente durante una crisis[129].

Las lecciones extraídas de la crisis arrojan luz sobre el importante papel desempeñado por las delegaciones de la UE, que se coordinaron con los Estados miembros para repatriar a los

[126] A tal efecto, el Servicio Europeo de Acción Exterior estableció un grupo de trabajo consular específico, que trabajó en estrecha cooperación con los Estados miembros y el Centro de Coordinación de la Respuesta a Emergencias de la Comisión (CECRE) para coordinar las repatriaciones.

[127] Este esfuerzo tuvo una gran visibilidad para los ciudadanos, ya que más del 60 % de los participantes en la consulta pública celebrada para la elaboración del presente informe afirmaron ser conocedores de los vuelos de repatriación que los Estados miembros y la Comisión Europea habían organizado para los ciudadanos de la UE que se encontraban en terceros países en el momento del brote de COVID-19.

[128] Esta cooperación consular masiva e histórica entre los Estados miembros de la UE y las instituciones de la UE también benefició a ciudadanos de países socios como Noruega, Serbia, Suiza, Turquía y el Reino Unido, cuyos nacionales también fueron repatriados en vuelos de la UE.

[129] También debe tenerse en cuenta la salida del Reino Unido de la UE, ya que este país tiene una extensa red consular y una gran capacidad de asistencia en situaciones de crisis.

ciudadanos, ayudando a elaborar los listados de personas que viajarían en los vuelos comerciales y en los vuelos organizados por los gobiernos de la UE. La legislación actual de la UE limita la función de las delegaciones de la UE a labores de coordinación e información, pero la mayoría de los ciudadanos de la UE[130] acogerían con agrado que estas tuvieran un papel más activo a la hora de ofrecer apoyo a los ciudadanos de la UE que lo necesiten[131]. En el marco de su prioridad clave «Una Europa más fuerte en el mundo», la Comisión **revisará la Directiva sobre protección consular** para facilitar el ejercicio del derecho a la protección consular conferido por la ciudadanía de la Unión y reforzar la solidaridad de la UE para proteger mejor a los ciudadanos de la UE que se encuentran en terceros países, especialmente en momentos de crisis. Esto mejoraría la cooperación entre los Estados miembros y reforzaría la función de apoyo de la UE, sacando el mayor partido posible a su excepcional red de delegaciones para prestar asistencia consular a los ciudadanos de la UE en caso de necesidad, por ejemplo, permitiendo que estas delegaciones organicen vuelos de repatriación y expidan documentos provisionales de viaje. Las delegaciones de la UE deben complementar las redes consulares de los Estados miembros, en particular en aquellos terceros países donde no haya ningún, o casi ningún, Estado miembro representado. Puesto que no todos estos retos pueden abordarse con arreglo al artículo 23 del TFUE (protección consular), la Comisión considerará también la posibilidad de ampliar el derecho a la protección consular conferido por la ciudadanía de la Unión sobre la base del artículo 25, apartado 2, del TFUE.

Acción 18: en 2021, la Comisión revisará la normativa de la UE en materia de protección consular con el fin de mejorar la preparación y la capacidad de la UE y de los Estados miembros para proteger y apoyar a los ciudadanos europeos en tiempos de crisis.

6. Conclusiones

La ciudadanía de la UE constituye un elemento central del proyecto europeo. Los ciudadanos recurren a la UE para que proteja sus derechos y añada valor a los distintos ámbitos de su vida. La crisis sanitaria mundial ha reflejado en mayor medida la realidad de la UE de hoy, en la que la gran cantidad de conexiones transfronterizas y sus efectos de difusión hacen necesarios enfoques europeos comunes a fin de proteger las vidas y los medios de subsistencia de los europeos.

[130] En el Eurobarómetro de 2020, más de nueve de cada diez encuestados (el 92 %) estuvieron de acuerdo en que, si se encontraran en un país de fuera de la UE sin consulado o embajada de su propio país y necesitaran ayuda, les gustaría obtener apoyo de una delegación de la UE como alternativa.

[131] Del mismo modo, la consulta pública realizada para el presente informe reveló que en torno al 90 % de los participantes apoyaba la idea de que las delegaciones de la UE pudieran asistir a ciudadanos de la UE en terceros países si fuera necesario.

Incluso antes de la crisis de la COVID-19, los nuevos retos políticos, sociales y tecnológicos propiciaron el replanteamiento de los antiguos enfoques y la introducción de nuevas medidas para proteger y mejorar la capacidad de los ciudadanos de la UE de ejercer sus tres derechos principales: libertad de circulación, participación en unas elecciones libres y justas, y protección consultar fuera de la UE. No obstante, tal como refleja el presente informe, el concepto de ciudadanía de la UE y las actuaciones de la UE centradas en el ciudadano van más allá de esto.

La Comisión evalúa y supervisa constantemente la situación en los Estados miembros y actúa de conformidad con los tratados de la UE y la jurisprudencia del Tribunal de Justicia. En los próximos años, propondrá medidas legislativas en una serie de ámbitos al objeto de colmar lagunas y mejorar la seguridad jurídica para los ciudadanos a la hora de ejercer sus derechos. En otros ámbitos, el pleno disfrute de los derechos de los ciudadanos no solo depende de la legislación, sino también de su aplicación, que podría cambiar el contexto, al permitir a los ciudadanos beneficiarse plenamente de la esencia de estos derechos. Para tales ámbitos, este informe presenta acciones mediante las cuales la Comisión trabajará con vistas a conseguir los cambios necesarios.

La Comisión se compromete a ejecutar las acciones establecidas en el presente informe. Con este fin, trabajará en colaboración con otros: instituciones de la UE, Estados miembros, autoridades locales y regionales, la sociedad civil y, lo que es más importante, los propios ciudadanos.

Anexo sobre el seguimiento de las acciones anunciadas en el Informe de 2017 sobre la ciudadanía de la UE

Prioridad para 2017-2019	**Acciones**
Promover los derechos de la ciudadanía de la Unión y los valores comunes de la UE	
1. En 2017 y 2018, llevar a cabo **en toda Europa una campaña de sensibilización e información sobre los derechos que confiere la ciudadanía de la Unión**, entre otros el derecho de protección consular y los derechos electorales de cara a las elecciones europeas que se celebrarán en 2019.	• Con el fin de apoyar la participación electoral y facultar a los ciudadanos para tomar decisiones fundamentadas de cara a las **elecciones al Parlamento Europeo de mayo de 2019,** la Comisión, en estrecha colaboración con el Parlamento Europeo, llevó a cabo **campañas de información y comunicación**, que incluían información sobre qué hace la UE, cómo votar y cómo participar. Estas campañas fueron proactivas y multilingües, con una importante dimensión local, y proporcionaron información sobre plazos de inscripción, dónde inscribirse y todos los pasos prácticos necesarios. • En el **verano de 2018,** la Comisión (DG JUST) puso en marcha una exitosa campaña en redes sociales para **informar a los ciudadanos de la UE que viajaban sobre su derecho a la protección consular en el extranjero**. Esta campaña marcó la entrada en vigor de la Directiva de la UE sobre protección consular.
2. Tomar medidas para fortalecer el **Servicio Voluntario Europeo** y promover las ventajas y la integración del voluntariado en el ámbito educativo. Para 2020, invitar a los primeros 100 000 jóvenes europeos a que participen como voluntarios en el **Cuerpo Europeo de la Solidaridad**, lo que les ofrecerá la oportunidad de adquirir nuevas competencias y vivir experiencias significativas, de realizar una importante contribución a la sociedad en toda la UE y de adquirir una experiencia de valor incalculable y conocimientos útiles al inicio de su carrera profesional.	• El **Reglamento (UE) 2018/1475** por el que se establece el marco jurídico del **Cuerpo Europeo de Solidaridad** entró en vigor en octubre de 2018. Este Reglamento establece un marco jurídico para que los jóvenes participen como voluntarios o trabajen en proyectos de solidaridad en toda Europa en virtud del Cuerpo Europeo de Solidaridad.
3. Proteger la esencia de la ciudadanía de la Unión, así como sus valores inherentes; presentar un informe sobre **iniciativas nacionales que otorguen la ciudadanía de la Unión a inversores**, en el que se describa la actuación de la Comisión en este ámbito, las prácticas y la legislación nacional en vigor, y se ofrezca a los Estados miembros ciertas pautas.	• **En enero de 2019,** la Comisión **aprobó su informe** sobre regímenes de ciudadanía y residencia para inversores en la Unión Europea [COM(2019) 12 final]. Se trata del primer estudio fáctico exhaustivo sobre todos los regímenes de ciudadanía («pasaporte de oro») y de residencia («visado de oro») para inversores de la UE. Describe las prácticas existentes e identifica los riesgos que tales programas entrañan para la UE, en particular en lo que respecta a la seguridad, el blanqueo de capitales, la evasión fiscal y la corrupción. La Comisión sigue supervisando cuestiones más generales en materia de cumplimiento de la legislación de la UE derivadas de estos regímenes. • **En mayo de 2018,** el Consejo adoptó una **Recomendación relativa a la promoción de los valores comunes, la educación inclusiva y la dimensión europea de la enseñanza.** Esta Recomendación tiene por objetivo fomentar un sentimiento de pertenencia mediante la promoción de valores comunes, el favorecimiento de una educación inclusiva y la impartición de enseñanza sobre la UE y sus Estados miembros para ayudar a reforzar el sentimiento de pertenencia al colegio, la comunidad

	local y el país de cada uno, así como a la familia de la UE. Asimismo, en **mayo de 2018**, como parte del primer paquete para la consecución del Espacio Europeo de Educación, el Consejo adoptó una **Recomendación relativa a las competencias clave para el aprendizaje permanente**, que incluye una competencia relativa a la ciudadanía. • En noviembre de 2019, la Comisión (DG EAC) creó el Premio Jan Amos Comenius, que recompensa a los centros de enseñanza secundaria que utilizan métodos creativos para enseñar contenidos sobre la Unión Europea. • En 2017, 2018 y 2019, la Comisión (DG EAC) puso en marcha el **Premio Altiero Spinelli de Divulgación**, que premió proyectos destacados que fomentan la comprensión y el conocimiento de la UE por parte de los ciudadanos.
Promover y aumentar la participación ciudadana en la vida democrática de la UE	
1. Intensificar los **Diálogos con los ciudadanos** y fomentar debates públicos para mejorar el conocimiento del público respecto a la incidencia de la Unión en la vida diaria de los ciudadanos y para fomentar un intercambio de opiniones con estos.	• Desde el año 2014 hasta las elecciones al Parlamento Europeo de mayo de 2019, se organizaron alrededor de 1 800 Diálogos con los ciudadanos, en más de 635 ubicaciones distintas, que reunieron a unos 200 000 ciudadanos de todas las nacionalidades, edades, razas, religiones y opiniones políticas. Cada uno de los Comisarios participó activamente en estos diálogos, lo que ayudó a los ciudadanos a comprender en qué les benefician las políticas de la UE, en un esfuerzo por aumentar su implicación directa con los altos responsables de la toma de decisiones de la Comisión, así como con la democracia de la UE en un sentido más amplio.
2. Informar sobre la aplicación del **Derecho de la Unión relativo a las elecciones locales** a fin de garantizar que los ciudadanos de la UE puedan ejercer sus derechos de voto de manera efectiva en el ámbito local.	• En cumplimiento de los compromisos asumidos en el Informe de 2017 sobre la ciudadanía de la UE, en **febrero de 2018, la Comisión publicó un informe** (COM/2018/044 final) sobre el ejercicio por parte de los ciudadanos de la UE del derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales cuando residan en otro Estado miembro de la UE. El informe evaluó en qué medida estos ciudadanos «móviles» han ejercido estos derechos desde 2012, y marcó el camino para mejorar el conocimiento de su participación democrática, informar y concienciar a los ciudadanos sobre este derecho, facilitar el proceso de votación e implicar a las partes interesadas para lograrlo. Este informe presentó prácticas de los Estados miembros para fomentar la participación democrática de los ciudadanos.
3. Promover **prácticas recomendadas que ayuden a los ciudadanos a ejercer sus derechos de sufragio activo y pasivo en las elecciones al Parlamento Europeo**, por ejemplo que se mantenga el derecho de sufragio activo al trasladarse a otro Estado miembro y el acceso transfronterizo a noticias políticas, para respaldar la implicación del electorado y una amplia participación democrática de cara a las elecciones europeas de 2019.	• En febrero de 2018, la Comisión emitió una **Recomendación con vistas a reforzar el carácter europeo y el desarrollo eficiente de las elecciones de 2019 al Parlamento Europeo** [C(2018)900 final], que instaba a las autoridades nacionales competentes a fomentar el ejercicio de los derechos electorales de los grupos subrepresentados, incluidas las personas con discapacidad, y, en términos generales, a apoyar una conducta democrática y ayudar a conseguir una alta participación. • A estas mismas autoridades nacionales competentes se les encomendó la tarea de determinar, basándose en las experiencias de los Estados miembros, las mejores prácticas para detectar, mitigar y gestionar los **riesgos que suponen para los procesos electorales** los ciberataques y la desinformación. La Comisión **organizó un evento para facilitar esta labor en**

	abril de 2018, que se centró en el intercambio previsto de prácticas entre Estados miembros e incluyó presentaciones sobre el aumento de la participación como candidatos de ciudadanos discapacitados. • Como parte de las iniciativas más amplias para garantizar unas elecciones libres y justas, **la Comisión adoptó en septiembre de 2018 el «paquete de elecciones»**, que contenía una Comunicación y una Recomendación y animaba a los Estados miembros a establecer **redes electorales nacionales**, en las que participaran las autoridades nacionales con competencias en materia electoral y las autoridades responsables de la supervisión y la aplicación de las normas relativas a actividades en línea pertinentes en el contexto electoral. Las redes nacionales de cooperación electoral designaron puntos de contacto para que participaran en una **Red Europea de Cooperación en materia de Elecciones**, que constituye una plataforma para alertar de las amenazas, intercambiar mejores prácticas, considerar soluciones comunes para los retos detectados y fomentar proyectos y ejercicios comunes entre las redes nacionales. • En noviembre de 2018, la Comisión dedicó su **Coloquio anual sobre derechos fundamentales** a **la democracia en la UE**. Reunió a representantes de alto nivel de los gobiernos de los Estados miembros, organizaciones internacionales, el sector privado, el sector académico y la sociedad civil para debatir: i) la cuestión de la participación democrática y la representación política de los ciudadanos de la UE en el debate democrático, ii) el papel de la sociedad civil en una democracia pujante, y iii) la importancia de una información transparente y sólida para lograr un debate democrático fundamentado e inclusivo y unas elecciones seguras. • Asimismo, la Comisión alentó la promoción de los derechos de los ciudadanos de la UE a nivel local, gracias a financiación procedente del **programa «Derechos, Igualdad y Ciudadanía»** y a eventos como la Semana Europea de las Regiones y Ciudades.
Simplificar la vida cotidiana de los ciudadanos de la Unión	
1. Presentar una propuesta para la creación de una «**pasarela digital única**» que proporcione a los ciudadanos un fácil acceso en línea a información y a servicios de asistencia y solución de problemas, así como la posibilidad de realizar procedimientos administrativos a través de internet en situaciones transfronterizas, enlazando con los servicios y contenidos nacionales y europeos pertinentes de manera sencilla y eficiente para el usuario, sin que este encuentre dificultad alguna. Asimismo, valorar la reducción de los trámites administrativos en las administraciones nacionales, exigiendo que los ciudadanos faciliten sus datos solo una vez.	• El **Reglamento (UE) 2018/1724** relativo a la creación de una **pasarela digital única** de acceso a información, procedimientos y servicios de asistencia y resolución de problemas y por el que se modifica el Reglamento (UE) n.º 1024/2012 entró en vigor el 11 de diciembre de 2018. La nueva pasarela está plenamente integrada en el portal «Tu Europa» actualizado y proporciona acceso a información y procedimientos en línea, así como a servicios de asistencia y resolución de problemas para particulares y empresas.
2. Simplificar y promover en mayor medida los **viajes multimodales en toda la UE**, con el	• El Reglamento Delegado 2017/1926, de 31 de mayo de 2017, que complementa la Directiva 2010/40/UE sobre sistemas de

fin de que la movilidad de los ciudadanos europeos resulte más eficaz y sencilla, mediante la especificación de servicios de información sobre viajes multimodales a nivel de la Unión y mejoras en la interoperabilidad y la compatibilidad de los sistemas y los servicios.	transporte inteligentes ofrece un marco para mejorar la prestación de servicios de información sobre desplazamientos multimodales a nivel de la Unión. Fijó los requisitos necesarios a fin de garantizar la exactitud y disponibilidad transfronteriza de los servicios de información sobre desplazamientos multimodales en toda la UE. Establece las especificaciones necesarias para garantizar la accesibilidad, el intercambio y la actualización de los datos normalizados de desplazamientos y de tráfico y la planificación distribuida de viajes para la prestación de servicios de información sobre desplazamientos multimodales en la UE. • El **2018 fue declarado «Año de la Multimodalidad»**, un año durante el cual la Comisión destacó la importancia de la multimodalidad para el sistema de transporte de la UE mediante la celebración de una serie de eventos destinados a fomentar el funcionamiento del sector del transporte como un sistema plenamente «integrado».
Aumentar la seguridad y promover la igualdad	
1. Durante el primer trimestre de 2017, finalizar el estudio sobre las opciones políticas de la UE para mejorar la seguridad de los **documentos de residencia y los carnés de identidad** de los ciudadanos de la UE que residen en otro Estado miembro y de los familiares de estos, nacionales de terceros países. La Comisión evaluará los siguientes pasos, las opciones y su repercusión de cara a una posible iniciativa legislativa antes de finales de 2017.	• **El Reglamento (UE) 2019/1157**, 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 entró en vigor el 1 de agosto de 2019 y **será aplicable a partir del 2 de agosto de 2021**. Su objetivo es ayudar a los ciudadanos de la UE que se desplazan y a los miembros de sus familias a ejercer su derecho a la libre circulación en la UE mediante el aumento de la fiabilidad y la aceptación de sus documentos en situaciones transfronterizas. Al mismo tiempo, se propone reforzar la seguridad europea subsanando los fallos de seguridad que se derivan de unos documentos no seguros. • Las características de seguridad de los documentos de identidad se alinearán con las de los pasaportes, ya que ambos tipos de documentos de viaje contendrán un chip sin contacto de alta seguridad con la fotografía y las impresiones dactilares de la persona titular. Los Estados miembros empezarán a expedir los nuevos documentos de identidad en 2021. Todos los nuevos documentos de identidad tendrán que ajustarse a las nuevas normas de seguridad.
2. En 2017, valorar cómo modernizar la normativa sobre los **documentos provisionales de viaje para ciudadanos de la Unión no representados**, incluidas las medidas de seguridad del DPV con el formato uniforme de la UE, a fin de garantizar que los ciudadanos puedan ejercer su derecho a la protección consular de manera efectiva.	• La **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 entró en vigor el 10 de julio de 2019. Tiene por objetivo hacer que este documento sea más seguro y simplificar los procedimientos aplicables. • La Directiva actualiza las normas, el formato y los elementos de seguridad del documento provisional de viaje de la UE (DPV). Asimismo, **simplifica los trámites para los ciudadanos de la UE no representados que se encuentran en terceros países** cuyos pasaportes o documentos de viaje hayan sido extraviados, sustraídos o destruidos, a fin de garantizar que otro Estado miembro les proporcione un documento provisional de viaje para que puedan regresar a casa. Por consiguiente, la Directiva permite a los ciudadanos de la UE no representados **ejercer su**

	derecho a la protección consular con facilidad y una mayor eficacia. Esta Directiva también se propone garantizar la coherencia entre las condiciones específicas y los procedimientos de expedición de los DPV UE, y las normas generales sobre medidas de coordinación y cooperación para facilitar la protección consular de los ciudadanos de la UE no representados en terceros países.
3. En 2017, llevar a cabo una **campaña para combatir la violencia contra la mujer**, respaldar activamente la adhesión de la Unión al Convenio de Estambul junto con los Estados miembros, además de presentar propuestas para abordar los retos del **equilibrio entre vida familiar y laboral** a que se enfrentan las familias trabajadoras.	• La entonces Comisaria Věra Jourová puso en marcha un «**Año de acciones centradas en combatir la violencia contra la mujer**» en 2017, con el fin de concienciar, facilitar la colaboración nacional y transfronteriza, proporcionar información y educar sobre la violencia contra la mujer. Por ejemplo, se pusieron 15 millones EUR a disposición de doce autoridades nacionales y de treinta y dos proyectos de base destinados a abordar la violencia contra la mujer en toda la UE. La campaña de **comunicación «Non.No.Nein.»** de la Comisión Europea —con el *hashtag* #SayNoStopVAW (di no a la violencia contra la mujer)— impulsó las acciones específicas a través de nuevas herramientas de comunicación que se fueron desarrollando hasta finales de 2018. • La **Directiva (UE) 2019/1158,** de 20 de junio de 2019, relativa a la conciliación de la vida familiar y la vida profesional de los progenitores y los cuidadores, y por la que se deroga la Directiva 2010/18/UE del Consejo entró en vigor el 1 de agosto de 2019. Tiene por objetivo aumentar la participación de las mujeres en el mercado laboral y la adopción de permisos por motivos familiares y fórmulas de trabajo flexible. El nuevo acto también ofrece a los trabajadores la oportunidad de obtener permisos para el cuidado de familiares que necesitan apoyo. La legislación supone una mejor capacidad de conciliación de la vida familiar y profesional para los padres y cuidadores, y las empresas se beneficiarán de tener unos trabajadores más motivados.
4. Mejorar la aceptación social de las personas LGBTI en la UE mediante la aplicación de la lista de medidas para promover la igualdad de dichas personas y apoyar activamente la conclusión de las negociaciones sobre la propuesta de **Directiva horizontal contra la discriminación**.	• Desde 2008, la Comisión ha apoyado a todas las Presidencias del Consejo para sacar adelante una **propuesta de Directiva sobre la igualdad de trato**. No obstante, esta propuesta permanece estancada en el Consejo, donde requiere unanimidad. • El 22 de junio de 2018, la Comisión adoptó una **Recomendación sobre normas relativas a los organismos para la igualdad**, con el fin de garantizar que los organismos nacionales de igualdad fueran independientes y eficaces. La Recomendación establece normas mínimas en cuanto al mandato de los organismos para la igualdad; su independencia; su eficacia, incluidos unos recursos suficientes y unas competencias adecuadas; y la arquitectura institucional nacional para la igualdad. • En abril de 2019, la Comisión publicó una **Comunicación [COM(2019) 186],** que resaltó las lagunas en el ámbito de la protección y propuso maneras de facilitar la toma de decisiones en materia de no discriminación mediante **votación por mayoría cualificada reforzada y el procedimiento legislativo ordinario**. • En octubre de 2019, la Comisión publicó el **Eurobarómetro especial 493: «Discriminación en la Unión Europea»** que

	incluía datos detallados de los Estados miembros sobre la aceptación social de las personas LGBTI y las percepciones sobre la discriminación basada en la orientación sexual, la identidad de género y las características sexuales. En términos generales, ha crecido el apoyo a las relaciones LGBTI en la UE, pero varía considerablemente entre los distintos Estados miembros de la UE. • Asimismo, la Comisión ha promovido la igualdad a través de la educación, la cultura, la juventud y el deporte, entre otras cosas, mediante el plan de acción digital de 2018, que incluye una medida que apoya a las jóvenes (de edades comprendidas entre los 12 y los 18 años) en el desarrollo de sus capacidades digitales y empresariales a través de talleres didácticos en colaboración con el EIT. Esta medida seguirá adelante y se ampliará en el nuevo Plan de Acción (2021-2027). Además, como parte del **marco estratégico para la cooperación europea en el ámbito de la educación y la formación (ET 2020),** existe un grupo de trabajo específico sobre la **promoción de valores comunes y la educación inclusiva** que reúne a expertos de los Estados miembros para el intercambio de mejores prácticas sobre temas que incluyen los derechos de las personas LGBTI, la desigualdad de género y la integración de los migrantes y los refugiados.