

DIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICAS INTERIORES

DEPARTAMENTO TEMÁTICO C
DERECHOS DE LOS CIUDADANOS Y ASUNTOS CONSTITUCIONALES

Asuntos Constitucionales

Justicia, Libertad y Seguridad

Igualdad de Género

Asuntos Jurídicos y Parlamentarios

Peticiones

EL CONTEXTO JURÍDICO
Y POLÍTICO PARA
LA IMPLANTACIÓN
DE UN DOCUMENTO DE
IDENTIDAD EUROPEO

AFCO



DIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICAS INTERIORES
DEPARTAMENTO TEMÁTICO C: DERECHOS DE LOS CIUDADANOS Y
ASUNTOS CONSTITUCIONALES

ASUNTOS CONSTITUCIONALES

EL CONTEXTO JURÍDICO Y POLÍTICO
PARA LA IMPLANTACIÓN DE UN
DOCUMENTO DE IDENTIDAD EUROPEO

ESTUDIO

Resumen

Este estudio fue encargado y supervisado por el Departamento Temático de Derechos de los Ciudadanos y Asuntos Constitucionales del Parlamento Europeo, a instancias de la Comisión AFCO. Evalúa el valor añadido de implantar un carné de identidad europeo. También analiza la viabilidad jurídica y política y las dificultades de implantación de un carné de identidad europeo operable, teniendo en cuenta el actual contexto legislativo y político. Además, formula recomendaciones relacionadas con los componentes legales y técnicos necesarios para implantar un carné de identidad europeo operable.

ACERCA DE LA PUBLICACIÓN

Este documento de investigación fue solicitado por la Comisión de Asuntos Constitucionales del Parlamento Europeo y encargado, supervisado y publicado por el Departamento Temático de Derechos de los Ciudadanos y Asuntos Constitucionales.

Los departamentos temáticos ofrecen conocimientos especializados de carácter independiente, tanto internos como externos, para ayudar a las comisiones parlamentarias y otros órganos parlamentarios a perfilar la legislación sobre las políticas internas y externas de la Unión y a ejercer un control democrático sobre las mismas.

Para ponerse en contacto con el Departamento Temático de Derechos de los Ciudadanos y Asuntos Constitucionales o suscribirse a su boletín, escriba a:

poldep-citizens@europarl.europa.eu

Administrador responsable

Roberta PANIZZA

Departamento Temático C: Derechos de los Ciudadanos y Asuntos Constitucionales
Parlamento Europeo

B-1047 Bruselas

Correo electrónico: poldep-citizens@europarl.europa.eu

AUTORES

Katalin ADAMIS-CSÁSZÁR, Milieu Limited

Anna DI PIETRO, Milieu Limited

Emma PSAILA, Milieu Limited

Marilena VERBARI, Milieu Limited

EXPERTOS DE ALTO NIVEL

Jos Dumortier, Time.lex, Information&Technology Law

Carlisle George, Middlesex University (School of Science & Technology)

Jo Shaw, University of Edinburgh (Institute for Advanced Studies in the Humanities)

EXPERTOS JURÍDICOS NACIONALES

Isabell Büschel (Austria), Nathalie Meurens (Bélgica), Aleksandar Dorich (Bulgaria), Illiana Christodoulou-Varotsi (Chipre), Jiri Kopal (República Checa), Julia Litzmann (Alemania), Nina-Joye Smith (Dinamarca), Kristjan Kaldur (Estonia), Athina Kosma (Grecia), Roberto Vallina Hoset (España), Heli Askola (Finlandia), Sophie Morel (Francia), Helga Spadina (Croacia), Katalin Adamis-Császár (Hungría), Patricia Brazil (Irlanda), Marilena Verbari (Italia), Linda De Keyser (Letonia), Lyra Jakuleviciene (Lituania), Nicole Kerschen (Luxemburgo), Emma Psaila (Malta), Monica den Boer (Países Bajos), Paulina Roicka and Getruda Uscinska (Polonia), Goncalo Moreira (Portugal), Mihaela Matei (Rumanía), Katarina Vucko (Eslovenia), Jelena Dzankic (Eslovaquia), Ida Otken Eriksson (Suecia), Vanessa Leigh (Reino Unido)

VERSIONES LINGÜÍSTICAS

Original: EN

Traducción: ES

Manuscrito terminado en mayo de 2016.

© Unión Europea, 2016

Este documento está disponible en la siguiente dirección de Internet:

<http://www.europarl.europa.eu/committees/es/supporting-analyses-search.html>

EXENCIÓN DE RESPONSABILIDAD

Las opiniones que se expresan en este documento son exclusivamente responsabilidad de los autores y no reflejan necesariamente la posición oficial del Parlamento Europeo.

Se autoriza la reproducción y traducción con fines no comerciales, a condición de que se indique la fuente, se informe previamente al editor y se le transmita un ejemplar.

CONTENIDO

LISTA DE RECUADROS	7
Resumen	8
1. Introducción	11
1.1. Antecedentes y objetivos	11
2. Metodología del estudio	14
3. Justificación de la implantación de un documento de identidad europeo	17
3.1. Sinopsis de los carnés de identidad nacionales	17
3.1.1. Existencia de un carné de identidad nacional	20
3.1.2. Tipo de carné de identidad nacional	21
3.1.3. Carné de identidad obligatorio	23
3.1.4. Autoridad emisora	24
3.1.5. Características de seguridad de los carnés de identidad nacionales	25
3.1.6. Funcionalidades de los carnés de identidad	26
3.1.7. Funcionalidades generales que están normalmente asociadas a los carnés de identidad nacionales	26
3.1.7.1. Funcionalidades adicionales ligadas a los derechos de participación democrática a nivel de la Unión	31
3.2. Sinopsis de las iniciativas anteriores y actuales a nivel de la Unión	38
4. Valor añadido europeo y finalidad de un documento de identidad europeo	43
4.1. Valor añadido europeo de un documento de identidad europeo	43
4.2. Finalidad de un documento de identidad europeo	46
5. Viabilidad jurídica y política de un documento de identidad europeo	48
5.1. Viabilidad jurídica	48
5.1.1. Base jurídica	48
5.1.2. Marco jurídico	51
5.2. Viabilidad política	58
6. Consideraciones prácticas	62
6.1. Datos que va a almacenar y proporcionar el documento de identidad europeo	62
6.2. Expedición y gestión de un documento de identidad europeo	68
6.3. Interacción del documento de identidad europeo con los documentos nacionales de identidad	70
6.4. El uso de tecnologías de identificación electrónica	71

7. Recomendaciones	73
Anexo	75

LISTA DE ABREVIATURAS

EC	European Commission
ECI	European Citizens' Initiative
edelivery	Electronic delivery
eID card	Electronic identity card
eIdentification	Electronic identification
EP	European Parliament
eseal	Electronic seal
eSignature	Electronic signature
estamping	Electronic stamping
eTS	Electronic Trust Services
EU	European Union
TIC	Tecnologías de la información y la comunicación
ID card	Identity card
Estudio	Estudio sobre el contexto jurídico y político para la implantación de un documento de identidad europeo
TUE	Tratado de la Unión Europea
TFUE	Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea

LISTA DE RECUADROS

Recuadro 1: Derechos de ciudadanía de la Unión	11
Recuadro 2: Ámbitos de investigación	14
Recuadro 3: Sinopsis de los marcos jurídicos de los Estados miembros en relación con los carnés de identidad nacionales	19
Recuadro 4: Lista no exhaustiva de actividades que pueden llevarse a cabo utilizando sistemas de identificación electrónica o servicios de confianza electrónicos	56
Recuadro 5: Opiniones de las partes interesadas sobre los datos que han de almacenarse en un carné de identidad europeo	63

RESUMEN

Toda persona que posea la nacionalidad de un Estado miembro es automáticamente ciudadana de la Unión Europea. A los ciudadanos de la Unión se les reconocen importantes derechos, conocidos comúnmente como **derechos de ciudadanía de la Unión**. La Comisión Europea ha destacado que la falta de armonización de los carnés de identidad nacionales crea algunos obstáculos para el disfrute de los derechos de ciudadanía de la Unión. Según la encuesta del Eurobarómetro sobre la ciudadanía europea de 2012, el 18 % de los encuestados acogería favorablemente la implantación de un carné de identidad europeo además del carné de identidad nacional.

En este contexto, el presente **estudio tiene por objeto**:

- evaluar el valor añadido de la implantación de un carné de identidad europeo;
- analizar la viabilidad jurídica y política y las dificultades de implantar un carné de identidad europeo operable, teniendo en cuenta el actual contexto legislativo y político;
- formular recomendaciones relacionadas con los componentes legales y técnicos necesarios para implantar un carné de identidad europeo operable.

El estudio se centra principalmente en el ejercicio de los **derechos políticos de la Unión**, en el sentido de que evalúa el papel que podría desempeñar un carné de identidad europeo en el aumento de la participación de los ciudadanos de la Unión en los procesos decisorios a nivel europeo.

El estudio se basa en **trabajo documental¹ y una consulta a partes interesadas²**. El trabajo documental tenía como objetivo **justificar la necesidad** (o la no necesidad) **de implantar un carné de identidad europeo** evaluando el grado en que las diferencias en los marcos jurídicos de los Estados miembros ligadas a los carnés de identidad nacionales impiden el ejercicio de los derechos políticos de la Unión. Se constató que en todos los Estados miembros existen normas que garantizan que todos los ciudadanos de la Unión puedan ejercer sus derechos políticos de la Unión. Sin embargo, estas normas a veces no brindan las mismas condiciones a los no nacionales (ciudadanos de la Unión que residen en un Estado miembro distinto al suyo) que a los nacionales o son excesivamente complicadas. En el trabajo documental también se evaluaron las iniciativas anteriores y actuales relacionadas con los carnés de identidad (proyectos y programas de la Unión) y se concluyó que ninguna de ellas tenía como objetivo aumentar la participación de los ciudadanos en los procesos democráticos a nivel europeo. Esto podría significar que existe una laguna que debe subsanarse, especialmente porque en algunos Estados miembros cada vez se atribuyen más funcionalidades electrónicas a los carnés de identidad nacionales, que por ejemplo permiten votar a través de internet. Como ponen de relieve los documentos normativos a nivel internacional y europeo, las funcionalidades electrónicas

¹ El trabajo documental consistió en la identificación y evaluación de legislación, políticas, artículos académicos, informes, etc. producidos en relación con los siguientes temas: derechos de ciudadanía de la Unión, carnés de identidad nacionales, armonización de los carnés de identidad nacionales, implantación de un carné de identidad europeo, interoperabilidad de los carnés de identidad nacionales y el carné de identidad europeo y protección de datos.

² La consulta a partes interesadas se centró en la identificación de partes interesadas y su posterior entrevista para completar y verificar las constataciones del trabajo documental, por un lado, y recabar las opiniones de las partes interesadas sobre ciertos aspectos fundamentales que determinan la posible implantación de un carné de identidad europeo, por otro lado.

podrían aumentar la participación democrática. Estas cuestiones podrían requerir una actuación a nivel de la Unión. Por lo tanto, se recomienda que el Parlamento Europeo, al debatir sobre la implantación de un carné de identidad europeo, examine en qué grado podría ofrecer dicho documento una solución viable a los problemas detectados.

En paralelo al trabajo documental, se preguntó a las partes interesadas sobre la **función/valor añadido** que podría tener un **carné de identidad europeo** para reforzar los derechos políticos de la Unión y la **finalidad** de dicho documento en general. La mayoría de las partes interesadas (veintisiete de cuarenta y dos) se mostraban más bien dudosas acerca del valor añadido europeo de un carné de identidad europeo y pidieron que se recopilasen más datos relativos al papel que podría desempeñar dicho documento en el refuerzo de los derechos políticos de la Unión. También parecía ser un argumento común que esta iniciativa debería venir impulsada por la necesidad y ser respaldada por los ciudadanos de la Unión.

Las quince partes interesadas restantes, que defendían el valor añadido europeo de un carné de identidad europeo, especificaron la posible finalidad de dicho documento. Solo una minoría de encuestados (cinco) podía visualizar una cierta función del carné de identidad europeo en el refuerzo de los derechos de participación democrática a nivel europeo.

En consonancia con los objetivos del estudio, las actividades de investigación también esquematizaron la **viabilidad jurídica** de implantar un carné de identidad europeo. Los principios de atribución, subsidiariedad y proporcionalidad determinan los límites del derecho de actuación de la Unión. Durante la comprobación del cumplimiento del primer principio, la investigación reveló que no existe *stricto sensu* una base jurídica en los Tratados para legislar en relación con el carné de identidad europeo con la única finalidad de aumentar la participación democrática de los ciudadanos de la Unión. La base jurídica para la actuación a nivel europeo se prevé en relación con el refuerzo de los derechos de libre circulación. Sin embargo, cabe señalar que los derechos de libre circulación no pueden considerarse de forma aislada a otros derechos de ciudadanía y, por ende, a los derechos políticos de la Unión. Todo límite que impida a los ciudadanos desplazarse por Europa pueda obstaculizar el pleno disfrute de los derechos políticos de la Unión, que se reconocen a todos los ciudadanos independientemente de su lugar de residencia en la Unión. Asimismo, las dificultades asociadas al ejercicio de los derechos políticos de la Unión podrían disuadir a las personas de trasladarse al extranjero y repercutir así en el ejercicio del derecho a la libre circulación. En relación con el principio de subsidiariedad, la investigación reveló que existen dificultades que obstaculizan el ejercicio de los derechos de participación democrática por parte de los ciudadanos de la Unión y que no pueden superar solos los Estados miembros, por lo que parece necesaria una actuación a nivel de la Unión. De conformidad con el principio de proporcionalidad, se recomienda que, al configurar el carné de identidad europeo, el Parlamento Europeo evalúe si es la herramienta más adecuada y menos onerosa para resolver los problemas detectados.

Durante la implantación del carné de identidad europeo podrían surgir algunas **dificultades y problemas jurídicos** relacionados con, por ejemplo, la protección de datos y la interoperabilidad. La **protección de datos** es una cuestión fundamental en todos los documentos que contienen datos personales. Habida cuenta de su objetivo aparente de aumentar la participación ciudadana en los procesos democráticos a nivel europeo, el carné de identidad europeo, si se implanta, posiblemente almacenará algunos datos personales. Además, la investigación reveló que los datos almacenados en los carnés de identidad son normalmente solo la «punta del iceberg» y que estos conjuntos de datos suelen estar vinculados a bases de datos. La regulación del acceso a los conjuntos de datos que

contienen los carnés de identidad y las bases de datos y su control desempeña por tanto un importante papel en la protección de los datos. Al considerar estos aspectos, el Parlamento Europeo tendría que tener en cuenta las normas existentes sobre la protección de datos establecidas en la legislación primaria y secundaria. La **interoperabilidad**, que está regulada hasta cierto punto por el Reglamento (UE) n.º 910/2014, es un aspecto importante que debe tenerse en cuenta al implantar un carné de identidad europeo, especialmente si permitirá funcionalidades electrónicas. El carné de identidad europeo, si se introduce como complemento al carné de identidad nacional, tendría que ser interoperable con los sistemas de identificación electrónica de los Estados miembros que se vean afectados por su uso. En caso de que el carné de identidad europeo siga el modelo de los pasaportes europeos, permitiendo así la armonización de determinadas características de los carnés de identidad nacionales, tendrá que mejorarse la interoperabilidad de estos últimos.

Teniendo en cuenta la variedad de actores que intervienen en los procesos decisorios a nivel europeo y, por ende, la plétora de intereses, es esencial que la adopción de cualquier iniciativa esté respaldada por una **voluntad política** suficiente. Tanto el trabajo documental como la consulta a las partes interesadas revelaron aspectos (como la falta de tradición de tener un carné de identidad nacional) que podrían influir en la postura de los Estados miembros. El Parlamento Europeo tendría que considerar estos aspectos durante el debate sobre la implantación de un carné de identidad europeo.

Además de las mencionadas consideraciones políticas y jurídicas, el estudio pretendía describir algunos **elementos prácticos** que deben tenerse en cuenta al decidir sobre la implantación de este tipo de documento:

- Datos que van a almacenarse y tipo de contenido: la decisión sobre la cantidad y el tipo de datos que van a almacenarse en el carné de identidad es importante; el carné debe cumplir el cometido para el que se creó, pero al mismo tiempo debe proteger la privacidad del titular de los datos. También es importante comprobar el grado en que los conjuntos de datos que contiene el carné dependen de bases de datos o están conectados a ellas.
- Acceso a los datos: debe encontrarse un equilibrio entre el permiso de acceso a los datos y la protección de la privacidad de los datos de los usuarios.
- Posibles riesgos para la seguridad: la protección contra las amenazas a la seguridad es un elemento fundamental según casi todas las partes interesadas.
- Expedición y gestión de un documento de identidad europeo: es necesario aprobar normas claras sobre la expedición y la gestión del carné de identidad europeo. Esto debería extenderse a una decisión acerca de si la responsabilidad de la expedición del carné de identidad europeo debe centralizarse (responsabilidad atribuida a una única autoridad) o descentralizarse (responsabilidad atribuida a las autoridades a nivel nacional).
- Interacción del documento de identidad europeo con los documentos nacionales de identidad: el carné de identidad europeo podría sustituir a los carnés de identidad nacionales o coexistir con ellos.
- El uso de tecnologías de identificación electrónica: las partes interesadas abogaron por la inclusión de tecnologías de identificación electrónica en un posible carné de identidad europeo.

1. INTRODUCCIÓN

1.1. Antecedentes y objetivos

La ciudadanía de la Unión se ha conferido automáticamente a todos los nacionales de la Unión desde la aprobación del Tratado de Maastricht³. Trae aparejada una serie de importantes derechos, conocidos comúnmente como derechos de ciudadanía de la Unión. El disfrute de los derechos de ciudadanía de la Unión se ha reforzado con el tiempo a través del Tratado de Lisboa⁴ y la Carta de los Derechos Fundamentales⁵, así como la legislación secundaria⁶. El siguiente recuadro enumera los principales derechos de ciudadanía de la Unión.

Recuadro 1: Derechos de ciudadanía de la Unión

Derechos de ciudadanía de la Unión

- no sufrir discriminación por motivos de nacionalidad;
- circular y residir libremente dentro de la Unión;
- votar y presentarse como candidato en las elecciones al Parlamento Europeo y municipales;
- recibir protección de las autoridades diplomáticas y consulares de cualquier otro Estado miembro de la Unión;
- presentar una petición al Parlamento Europeo y una reclamación al Defensor del Pueblo Europeo;
- ponerse en contacto y recibir una respuesta de cualquier institución de la Unión en uno de los idiomas oficiales de la Unión;
- acceder a los documentos del Parlamento Europeo, la Comisión Europea y el Consejo bajo determinadas condiciones;
- disfrutar de la igualdad de acceso a la función pública de la Unión;
- pedir directamente a la Comisión Europea que presente una iniciativa de interés para ellos (Iniciativa Ciudadana Europea) en el marco de sus competencias.

La Comisión Europea supervisa continuamente la aplicación por parte de los Estados miembros de las disposiciones del Tratado relativas a los derechos de ciudadanía de la Unión, por ejemplo a través de los informes sobre la ciudadanía de la UE⁷. El último Informe sobre la ciudadanía de la UE (2013)⁸ señaló entre los obstáculos al pleno disfrute de la ciudadanía de la Unión la falta de armonización de los carnés de identidad nacionales. Surgen problemas por ejemplo cuando los ciudadanos de la Unión ejercen su derecho a la

³ Artículo 8 del [Tratado de Maastricht, DO C 191 de 29.7.1992](#).

⁴ El artículo 9 del [Tratado de la Unión Europea \(TUE-DO C 326 de 26.10.2012, p. 13-390\)](#) dota de un estatus constitucional a la ciudadanía de la Unión, mientras que los artículos 10 y 11 refuerzan la representación y la participación de los ciudadanos en los procesos decisorios europeos. [El Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea \(TFUE-DO C 326 de 26.10.2012, p. 47-390\)](#) especifica en sus artículos 20 a 24 el contenido de los derechos específicos ligados a la ciudadanía de la Unión.

⁵ La [Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea \(DO C 326 de 26.10.2012, p. 391-407\)](#) también reconoce una serie de derechos civiles, políticos, económicos y sociales conferidos a los ciudadanos de la Unión.

⁶ Un ejemplo de directiva relevante es la [Directiva 2004/38/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, relativa al derecho de los ciudadanos de la Unión y de los miembros de sus familias a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros, DO L 158 de 30.4.2004, p. 77-123](#).

⁷ Los informes sobre la ciudadanía publicados hasta la fecha están disponibles en la [página web de la Comisión Europea](#).

⁸ [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 2013. Ciudadanos de la UE: vuestros derechos, vuestro futuro»](#), (2013).

libre circulación o intentan acceder a servicios en el extranjero. Este escollo podría superarse a través de varias opciones normativas o jurídicas, que van desde la armonización mínima hasta la armonización máxima de los carnés de identidad nacionales. El desarrollo de un carné de identidad europeo que funcione potencialmente como complemento al carné de identidad nacional también podría ser una opción que estudiar. Según la encuesta del Eurobarómetro sobre la ciudadanía europea de 2012⁹, el 18 % de los encuestados destacó la necesidad de crear un carné de identidad europeo además del carné de identidad nacional.

La idea de crear un carné de identidad europeo ya surgió a principios de la década del 2000, pero se descartó debido a los obstáculos políticos, administrativos y jurídicos¹⁰. El proyecto ha reaparecido varias veces desde entonces en la agenda política, entre ellas en 2005 durante la Presidencia del Reino Unido¹¹. Sin embargo, faltaba voluntad política, principalmente debido a las distintas percepciones de los Estados miembros sobre los carnés de identidad, su papel y su importancia, así como las preocupaciones relativas a la seguridad de los datos. Los obstáculos jurídicos, en particular el hecho de que la expedición de los carnés de identidad se enmarque actualmente en las competencias nacionales, también contribuyeron al fracaso de la iniciativa.

En abril de 2015, la Comisión Europea anunció su intención de estudiar distintas opciones normativas relacionadas con los documentos que poseen los ciudadanos móviles de la Unión, a fin de facilitar el ejercicio de los derechos de ciudadanía de la Unión¹². Esta esquematización coincide con los debates sobre la democracia electrónica como forma de mejorar y ampliar la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones a nivel de la Unión.

Con respecto a este punto, cabe señalar que los ciudadanos de la Unión no aprovechan todo el potencial de sus derechos de participación en los procesos decisorios a nivel europeo. Como ejemplo, en las elecciones europeas de mayo de 2014, la participación electoral fue la más baja que se ha registrado (42,61 % frente a por ejemplo un 42,97 % en 2009)¹³. Además, el número de reclamaciones registradas ante el Defensor del Pueblo Europeo muestra una tendencia a la baja (2 442 en 2012, 2 420 en 2013 y 2 079 en 2014)¹⁴.

El uso mejorado de las TIC, por ejemplo las que se utilizan en los carnés de identidad electrónicos, posiblemente podría aumentar la participación democrática. Sin embargo, estas tecnologías no son accesibles por igual para todos los ciudadanos de la Unión. Por ejemplo, en 2012, el 90 % de la población estonia tenía un carné de identidad electrónico, que permitía una amplia gama de soluciones electrónicas, entre ellas la votación electrónica¹⁵. En algunos otros Estados miembros (por ejemplo Grecia)¹⁶ se utilizan carnés

⁹ [Comisión Europea, «Standard Eurobarometer 77 – European Citizenship Report», \(2012\).](#)

¹⁰ [Euronews, «Un documento de identidad europeo» \(2012\).](#)

¹¹ [John Lettice «UK EU presidency aims for Europe-wide biometric ID card» \(2005\).](#)

¹² [Parlamento Europeo, «Parliamentary questions: Answer given by Ms Jourová on behalf of the Commission» \(2015\).](#)

¹³ [Página web del Parlamento Europeo, «Resultados de las elecciones» \(2014\).](#)

¹⁴ [Página web del Defensor del Pueblo Europeo.](#)

¹⁵ [Estonia.eu, «e-Estonia».](#)

¹⁶ Decisión ministerial conjunta JMD 3021/19/53 (Boletín Oficial B' 1440/18.10.2005) «Tipo, documentación, autoridades competentes y procedimiento de expedición de los documentos de identidad de los ciudadanos griegos», modificada por la Decisión ministerial conjunta JMD 3021/19/53-κγ (Boletín Oficial B' 2339/29.08.2014) «Modificación de la Decisión ministerial conjunta n.º 3021/19/50 de 14.10.2005 "Tipo, documentación, autoridades competentes y procedimiento de expedición de los documentos de identidad de los ciudadanos griegos"».

de identidad tradicionales plastificados, mientras que en otros (por ejemplo Hungría)¹⁷ se están implantando ahora carnés de identidad electrónicos. La implantación de un carné de identidad europeo, con posibles funcionalidades electrónicas, podría ser beneficiosa para garantizar la igualdad de derechos de participación de todos los ciudadanos de la Unión.

En este contexto, el «Estudio sobre el contexto jurídico y político para la implantación de un documento de identidad europeo» tiene como objetivo:

- evaluar el valor añadido de la implantación de un carné de identidad europeo para la facilitación y el aumento de la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones a nivel europeo;
- analizar la viabilidad jurídica y política y las dificultades de implantar un carné de identidad europeo operable, teniendo en cuenta el actual contexto legislativo y político;
- formular recomendaciones relacionadas con los componentes legales y técnicos necesarios para implantar un carné de identidad europeo operable.

Las conclusiones preliminares de este estudio se presentaron en una audiencia pública de la Comisión de Asuntos Constitucionales del Parlamento Europeo sobre «Democracia electrónica en la Unión Europea: potencial y dificultades»¹⁸. La audiencia pública se celebró el 14 de marzo de 2016.

¹⁷ [Boletín oficial electrónico «A new milestone in the Hungarian public administration - the reform of identity cards» \(2015\)](#).

¹⁸ Puede encontrarse más información sobre la audiencia en la [Página web del Parlamento Europeo - Audiencias](#).

2. METODOLOGÍA DEL ESTUDIO

En vista de los objetivos del estudio, las actividades de investigación se han agrupado en torno a cinco ámbitos principales descritos en el siguiente recuadro:

Recuadro 2: Ámbitos de investigación

1. Sinopsis de los carnés de identidad nacionales

Evaluación centrada en las principales diferencias entre los marcos jurídicos de los Estados miembros relativos a los carnés de identidad nacionales y las implicaciones prácticas de estas diferencias (si las hubiera) en la participación ciudadana en los procesos democráticos a nivel europeo. Las conclusiones de la investigación se presentan en la sección 3.1 (Sinopsis de los carnés de identidad nacionales) de este informe.

2. Sinopsis de las iniciativas anteriores y actuales a nivel de la Unión

Análisis de los objetivos y la repercusión (o ausencia de ella) de determinadas iniciativas anteriores y actuales a nivel europeo que dan lugar a un cierto nivel de armonización de los carnés de identidad nacionales y evaluación del grado en que dichas iniciativas han facilitado la participación ciudadana en los procesos democráticos a nivel europeo. Las conclusiones de la investigación se presentan en la sección 3.2 (Sinopsis de las iniciativas anteriores y actuales) de este informe.

3. Valor añadido europeo y finalidad de un documento de identidad europeo

Sobre la base de las conclusiones de la investigación llevada a cabo con respecto a los ámbitos 1 y 2, se realizó una evaluación centrada en el posible uso y valor añadido europeo/beneficios de un carné de identidad europeo para facilitar la participación ciudadana en los procesos democráticos a nivel de la Unión. Las conclusiones de la investigación se presentan en las secciones 4.1 (Valor añadido europeo de un documento de identidad europeo) y 4.2 (Finalidad de un documento de identidad europeo).

4. Viabilidad jurídica y política de un documento de identidad europeo

Evaluación centrada en el grado en que la implantación de un carné de identidad europeo común es viable desde el punto de vista jurídico o político, teniendo en cuenta su papel aparente en la facilitación de la participación ciudadana en los procesos democráticos a nivel europeo. La descripción también se extiende a las principales características del marco jurídico aplicable que debería regir un carné de identidad europeo operable y pone de relieve algunas dificultades jurídicas específicas que podrían surgir en relación con la implantación de un carné de identidad europeo electrónico. Las conclusiones de la investigación se presentan en las secciones 5.1 (Viabilidad jurídica) y 5.2 (Viabilidad política).

5. Consideraciones prácticas para implantar un documento de identidad europeo

Evaluación que esquematiza los posibles requisitos para implantar un carné de identidad europeo, teniendo en cuenta que este se concibe como herramienta para facilitar la participación ciudadana en los procesos democráticos a nivel europeo. Entre los posibles requisitos se evalúan los siguientes: 1) Datos que va a almacenar y proporcionar el carné de identidad europeo; 2) Expedición y gestión del carné de identidad europeo; 3) Interacción del carné de identidad europeo con los carnés de identidad nacionales; 4) Uso de tecnologías de identificación electrónicas. Las conclusiones de la investigación se presentan desglosadas por requisito en las secciones 6.1 (Datos que va a almacenar y proporcionar el documento de identidad europeo), 6.2 (Expedición y gestión del documento de identidad europeo), 6.3 (Interacción del documento de identidad europeo con los documentos nacionales de identidad) y 6.4 (Uso de tecnologías de identificación electrónicas).

Se han utilizado dos métodos para la recopilación de datos en el contexto de los cinco ámbitos de investigación: **trabajo documental** y **consulta a partes interesadas**.

El trabajo documental consistió en la identificación y evaluación de legislación, políticas, artículos académicos, informes, etc. producidos en relación con los siguientes temas: derechos de ciudadanía de la Unión, carnés de identidad nacionales, armonización de los

carne de identidad nacionales, implantación de un carne de identidad europeo, interoperabilidad de los carne de identidad nacionales y el carne de identidad europeo y protección de datos.

La consulta a partes interesadas se centró en la identificación de las principales partes interesadas y su posterior entrevista para completar y verificar las constataciones del trabajo documental, por un lado, y recabar las opiniones de las partes interesadas sobre ciertos aspectos fundamentales que determinan la posible implantación de un carne de identidad europeo, por otro lado.

Además de las entrevistas, también se abordó a las partes interesadas a través de una plataforma en línea llamada Debating Europe¹⁹, que permite mantener debates en línea con la participación de ciudadanos de la Unión y políticos y expertos europeos.

Mientras que el trabajo documental se utilizó con respecto a todos los ámbitos de investigación, la consulta a partes interesadas se utilizó principalmente para recopilar datos fehacientes para los ámbitos de investigación 3 (Valor añadido y finalidad de un documento de identidad europeo), 4 (Viabilidad jurídica y política de un documento de identidad europeo) y 5 (Consideraciones prácticas para implantar un documento de identidad europeo).

El trabajo documental fue realizado a nivel europeo por un equipo central de investigación jurídica y a nivel nacional (Europa de los Veintiocho) por veintiocho expertos jurídicos nacionales. Estos últimos recopilaron información objetiva sobre el marco jurídico de cada Estado miembro relativo a los carne de identidad nacionales en el contexto del ámbito de investigación 1 y rellenaron un modelo de informe que contenía instrucciones pertinentes. La sección 3.1 de este estudio (Sinopsis de los carne de identidad nacionales) contiene la evaluación comparativa de las conclusiones de la labor de los expertos jurídicos nacionales. El equipo central de investigación jurídica entrevistó a partes interesadas utilizando un cuestionario. Para velar por la recopilación de un nivel de detalle suficiente y representar adecuadamente varias opiniones, el cuestionario de entrevista se dirigía a una amplia gama de partes interesadas (entre ellas autoridades públicas a nivel nacional, instituciones de la Unión, asociaciones de la sociedad civil, académicos, otros organismos como grupos de reflexión y organizadores de las iniciativas ciudadanas europeas) con conocimientos de varios temas (derechos de ciudadanía de la Unión y en particular los derechos ligados a la participación de los ciudadanos en los procesos democráticos a nivel europeo, características de seguridad y protección de datos). De las 187 partes interesadas con las que se contactó, 42 participaron en la consulta. En el anexo de este estudio (anexo I) se incluye un cuadro en el que se desglosan las partes interesadas por tipo y ámbito de especialización.

El equipo de investigación jurídica también intentó acercarse a partes interesadas a través de la página web Debating Europe. Para ello, formuló una pregunta de debate²⁰ y la

¹⁹ [Página web de Debating Europe.](#)

²⁰ La pregunta de debate decía así: Toda persona que posea la nacionalidad de un Estado miembro de la Unión Europea es automáticamente también ciudadana de la Unión. Los ciudadanos de la Unión tienen una serie de importantes derechos, que se conocen comúnmente como derechos de ciudadanía de la Unión. Algunos de estos derechos (por ejemplo, el derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones europeas y municipales, el derecho a participar en iniciativas ciudadanas europeas, el derecho a presentar peticiones y reclamaciones al Parlamento Europeo y el Defensor del Pueblo Europeo respectivamente) permiten la participación de los ciudadanos de la Unión en procesos democráticos. La literatura existente indica que los ciudadanos de la Unión no aprovechan todo el potencial de estos derechos. Por ejemplo, en las elecciones europeas de mayo de 2014, la participación electoral fue la más baja que se ha registrado (42,61 % frente a por ejemplo un 42,97 % en 2009)[□]. Además, el número de reclamaciones registradas ante el Defensor del Pueblo Europeo muestra una tendencia a la baja (2 442 en 2012, 2 420 en 2013 y 2 079 en 2014). El uso mejorado de las tecnologías de la información y la comunicación, por ejemplo las que se utilizan en los carne de identidad electrónicos, posiblemente podría aumentar la participación democrática. Estas tecnologías no son accesibles por igual para todos los ciudadanos de la Unión. Por ejemplo, en 2012, el 90 % de la población estonia tenía un carne de identidad electrónico, que permitía una amplia gama de soluciones electrónicas, entre ellas la votación electrónica. En algunos otros Estados

presentó para su análisis a los operadores de Debating Europe el 28 de enero de 2016²¹. La pregunta de debate nunca se publicó y no fue posible recopilar datos fehacientes a través de esta plataforma.

miembros (por ejemplo Grecia) se utilizan carnés de identidad tradicionales plastificados, mientras que en otros (por ejemplo Hungría) se están implantando ahora carnés de identidad electrónicos. La implantación de un carné de identidad europeo que cree una igualdad de condiciones para todos los ciudadanos de la Unión podría ser beneficiosa para garantizar la igualdad de derechos de participación de todos los ciudadanos. Teniendo en cuenta lo anterior, la pregunta es: ¿Cuál sería el valor añadido, si lo hubiera, de un carné de identidad europeo electrónico para el aumento/facilitación de la participación (incluida la participación electrónica) de los ciudadanos de la Unión en la vida democrática de la Unión Europea?

²¹ Los organizadores de la mencionada página web son libres de seleccionar y publicar posteriormente las preguntas de debate. Una vez que se publica la pregunta de debate, cualquier persona puede dejar un comentario en la página web. Además, los operadores de Debating Europe organizan entrevistas con responsables políticos y expertos de toda Europa sobre el tema tratado por la pregunta de debate. Las reacciones y los comentarios recibidos de los participantes en el debate se publican en línea en la página web de Debating Europe. La pregunta de debate presentada por los autores de este informe nunca se llegó a publicar y los autores nunca recibieron una confirmación de la recepción de su solicitud.

3. JUSTIFICACIÓN DE LA IMPLANTACIÓN DE UN DOCUMENTO DE IDENTIDAD EUROPEO

PRINCIPALES CONCLUSIONES

- La legislación de la Unión garantiza que todos los ciudadanos de la Unión (tanto nacionales como no nacionales) puedan ejercer sus derechos políticos;
- Sin embargo, al aplicar las normas pertinentes de la Unión, algunos Estados miembros no brindan una igualdad de condiciones a los nacionales y los no nacionales o es excesivamente complicado;
- Además, ninguna de las iniciativas europeas anteriores y actuales relacionadas con los carnés de identidad nacionales tenía como objetivo aumentar la participación ciudadana en los procesos democráticos a nivel europeo;
- Por lo tanto, se recomienda que las instituciones europeas examinen el grado en que un carné de identidad europeo podría ofrecer una solución viable a estos problemas.

Esta sección pretende justificar, dando algunos detalles objetivos, la necesidad (o la no necesidad) de implantar un documento de identidad europeo, teniendo en cuenta su objetivo aparente de aumentar la participación ciudadana en los procesos democráticos a nivel europeo.

Por «documento de identidad europeo» se entiende un documento distinto a un pasaporte europeo²², un permiso de conducción europeo²³ o una tarjeta sanitaria europea²⁴, puesto que estos documentos ya se han implantado. Teniendo esto en cuenta, el término se refiere a un documento de identidad de tipo carné. Por lo tanto, en el texto más adelante se utiliza el término «carné de identidad europeo».

3.1. Sinopsis de los carnés de identidad nacionales

Esta subsección evalúa las principales diferencias entre los marcos jurídicos de los Estados miembros relativos a los carnés de identidad nacionales y las implicaciones de estas diferencias (si las hubiera) en la participación ciudadana en los procesos democráticos a nivel europeo.

Los marcos jurídicos de los Estados miembros se han evaluado sobre la base de los siguientes criterios:

- Existencia de un carné de identidad nacional: Este criterio tenía como objetivo agrupar a los Estados miembros en dos categorías principales: Estados miembros donde existe un carné de identidad nacional y Estados miembros donde no se utiliza este tipo de documento (sección 3.1.1);

²² Regulado por el [Reglamento \(CE\) n.º 2252/2004 del Consejo, de 13 de diciembre de 2004, sobre normas para las medidas de seguridad y datos biométricos en los pasaportes y documentos de viaje expedidos por los Estados miembros \(DO L 385 de 29.12.2004\)](#), que ha armonizado algunas características de seguridad, incluidos los identificadores biométricos de los pasaportes nacionales.

²³ Regulado por la [Directiva 2006/126/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de diciembre de 2006, sobre el permiso de conducción \(refundición\) DO L 403 de 30.12.2006, pp. 18-60.](#)

²⁴ [2003/751/CE: Decisión n.º 189, de 18 de junio de 2003, dirigida a sustituir por una tarjeta sanitaria europea los formularios necesarios para la aplicación de los Reglamentos \(CEE\) n.º 1408/71 y \(CEE\) n.º 574/72 del Consejo, en lo que respecta al acceso a la asistencia sanitaria durante una estancia temporal en un Estado miembro distinto del Estado competente o de residencia, DO L 276 de 27.10.2003, pp. 1-3.](#)

- Tipo de carné de identidad nacional: Este criterio tenía como objetivo agrupar a los Estados miembros en tres categorías principales: Estados miembros donde se utilizan carnés de identidad tradicionales/en formato papel, Estados miembros donde existen carnés de identidad de plástico sin funcionalidades electrónicas y Estados miembros donde se utilizan carnés de identidad electrónicos (sección 3.1.2);
- Carné de identidad nacional obligatorio: Este criterio tenía como objetivo agrupar a los Estados miembros en dos categorías principales: Estados miembros donde el carné de identidad nacional es obligatorio y Estados miembros donde los ciudadanos no están obligados a obtener un carné de identidad nacional (sección 3.1.3);
- Tipo de autoridad emisora: Este criterio tenía como objetivo agrupar a los Estados miembros en dos categorías: Estados miembros donde un único organismo centralizado se encarga de expedir el carné de identidad nacional y Estados miembros donde la expedición del carné de identidad nacional es competencia de organismos descentralizados (sección 3.1.4);
- Características de seguridad de los carnés de identidad nacionales: Este criterio tenía como objetivo evaluar si los carnés de identidad nacionales están protegidos o no por características de seguridad (sección 3.1.5);
- Funcionalidades de los carnés de identidad: Este criterio tenía como objetivo evaluar el grado en que las diferencias entre los carnés de identidad nacionales y no nacionales en términos de funcionalidades afectan a la participación de los ciudadanos en los procesos democráticos a nivel europeo (sección 3.1.6).

El siguiente cuadro comparativo resume los marcos jurídicos de los Estados miembros atendiendo a los cinco primeros criterios citados anteriormente.

Recuadro 3: Sinopsis de los marcos jurídicos de los Estados miembros en relación con los carnés de identidad nacionales

Estado miembro	Existencia de un carné de identidad nacional	Tipo de carné de identidad nacional			Carné de identidad nacional obligatorio	Tipo de autoridad emisora		Características de seguridad del carné de identidad nacional
		Tradicional/ Papel	Plástico	Electrónico		Centralizada	Descentralizada	
AT	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
BE	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
BG	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/> / <input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
CZ	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
CY	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
DE	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
DK	<input checked="" type="checkbox"/>							
EE	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
EL	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
ES	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
FI	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
FR	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
HR	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
HU	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
IE	<input checked="" type="checkbox"/>							
IT	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
LT	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
LU	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/> / <input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
LV	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
MT	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
NL	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
PL	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/> / <input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
PT	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
RO	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
SE	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
SK	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
SI	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
UK	<input checked="" type="checkbox"/>							

Los vistos () y las cruces () utilizados en el cuadro indican la existencia o inexistencia de una característica, respectivamente. En el caso de los Estados miembros donde no existe un carné de identidad nacional, solo se ha rellenado la primera columna del cuadro especificando la ausencia del mismo. Todas las demás columnas se han dejado vacías.

3.1.1. Existencia de un carné de identidad nacional

La mayoría de Estados miembros expiden carnés de identidad nacionales a favor de sus ciudadanos. Tres Estados miembros, Dinamarca, Irlanda y el Reino Unido, constituyen la excepción en este sentido.

En Dinamarca, la adopción de un carné de identidad nacional carece de respaldo político y social. Los ciudadanos daneses parecen considerar que ya tienen suficientes tarjetas (pasaporte, permiso de conducir y tarjeta sanitaria) con funcionalidades similares a los carnés de identidad nacionales de otros Estados miembros. También parecen estar poco dispuestos a tener un carné de identidad nacional, teniendo en cuenta las preocupaciones de seguridad existentes sobre la recopilación y el almacenamiento de sus datos personales en una tarjeta²⁵. Aunque algunos partidos políticos, como el Partido Popular Danés, han expuesto recientemente la idea de implantar un carné de identidad nacional, no han se han presentado iniciativas legislativas.

La preocupaciones relativas a la seguridad y la protección de los datos constituyen la principal razón de la ausencia de un carné de identidad nacional en Irlanda²⁶. Además, en Irlanda es improbable que se justifique un carné de identidad nacional en términos de costes y beneficios, puesto que los documentos de identidad existentes, como los pasaportes, ya ofrecen funcionalidades similares a los carnés de identidad de otros Estados miembros²⁷. La viceprimera ministra de Irlanda, Joan Burton, anunció recientemente que Irlanda no tenía previsto implantar un carné de identidad nacional²⁸.

En el Reino Unido, el anterior Gobierno laborista implantó el carné de identidad en el marco de la Ley sobre el documento de identidad de 2006. La implantación del carné de identidad nacional comenzó en noviembre de 2009. En junio de 2010, el Gobierno de la coalición de los demócratas liberales y los conservadores decidió eliminar el sistema del carné de identidad y posteriormente se invalidaron todos los carnés²⁹. Se criticó el sistema por ser demasiado caro con un coste estimado de 5 000 millones GBP (aproximadamente 6 500 millones EUR). También se consideraba ineficaz a la hora de lograr su objetivo previsto de reducir la delincuencia y el terrorismo. Además, se consideraba invasivo, puesto que recopilaba una gran cantidad de datos sobre las personas sin las salvaguardias necesarias para la protección de la seguridad³⁰. El actual Gobierno no tiene previsto reintroducir el carné de identidad para los ciudadanos británicos³¹.

Sobre la base de lo anterior, parece que los Estados miembros donde no se expiden carnés de identidad nacionales no están preocupados por la posible repercusión de la inexistencia de este documento de identidad en el ejercicio de los derechos de los ciudadanos. Por el contrario, estos Estados miembros parecen afirmar que otros documentos nacionales que acreditan la identidad podrían servir para el mismo fin que el carné de identidad. Un argumento común parece ser que, debido a la falta de salvaguardias suficientes para la protección de los datos, un único carné de identidad nacional que permita todo tipo de

²⁵ Evaluación propia de los expertos nacionales daneses sobre la situación danesa y artículo periodístico de la página web Information.dk «[El Partido Popular Danés quiere nuevos carnés de identidad nacionales \(DF vil have nyt nationalt ID-Kort\)\(2015\)](#)»

²⁶ [The Irish Times, Falvey, D., «A national ID card by any other name?» \(2015\).](#)

²⁷ [Parlamento irlandés «Written Answers. - National Identity Cards» \(1994\).](#)

²⁸ [Parlamento irlandés «Debates: Written Answers Nos. 35-59» \(2015\).](#)

²⁹ [Ministerio de la Presidencia británico, «The Coalition: our programme for government» \(2010\).](#)

³⁰ [Ministerio de la Presidencia británico, «The Coalition: our programme for government» \(2010\).](#)

³¹ [Cámara de los Lores, «Identity cards in the UK» \(2016\).](#)

funcionalidades y almacenamiento de una amplia de información sería inseguro. Las preocupaciones por las implicaciones en cuanto a costes de la implantación de un carné de identidad nacional también parecen ser comunes y han surgido en Irlanda y el Reino Unido. Por analogía, estas preocupaciones podrían considerarse también con respecto a la implantación de un carné de identidad europeo.

3.1.2. Tipo de carné de identidad nacional

En diecisiete Estados miembros se utilizan carnés de identidad electrónicos. Por lo tanto, en la mayoría de los Estados miembros, los carnés de identidad nacionales tienen algunas funcionalidades electrónicas. Como se explicó anteriormente, no se expiden carnés de identidad nacionales en Dinamarca, Irlanda y el Reino Unido.

En siete Estados miembros se expiden carnés de identidad de plástico sin chips electrónicos. Hungría es el único Estado miembro donde se expiden tanto carnés de identidad electrónicos como carnés de identidad de plástico³². Sin embargo, este último tipo de carné solo puede expedirse a favor de personas mayores de 65 años.

En dos Estados miembros, Grecia e Italia, se utilizan carnés de identidad tradicionales. La implantación de carnés electrónicos en Italia lleva en la lista de espera desde 2001, cuando algunos municipios recibieron autorización para expedir este tipo de carné. Sin embargo, el sistema no hizo obligatorios los carnés electrónicos³³. En marzo de 2016, el Gobierno inició un nuevo programa piloto centrado en la implantación de carnés de identidad electrónicos obligatorios en determinadas regiones. Se espera que el programa alcance un nivel de aplicación nacional a finales de 2018³⁴. En Grecia está prevista la expedición de un «nuevo tipo» de carné de identidad con algunas características de seguridad adicionales. En diciembre de 2015, se anunció que un comité de expertos ya estaba examinando la mejora del carné de identidad griego para armonizarlo con las normas de la Unión³⁵. Se señaló que, además de las huellas digitales, los nuevos carnés incluirían elementos biométricos adicionales en un chip, por ejemplo una «impresión» del iris³⁶.

En algunos Estados miembros, los carnés de identidad electrónicos tienen una tradición relativamente larga, mientras que otros se acaban de implantar recientemente. Chipre, Hungría, Malta y España introdujeron el carné de identidad electrónico en 2015 y 2016 y parecen haber adoptado distintos enfoques al cambiar sus sistemas nacionales de carné de identidad. En Malta, tras un período de transición, desde el 31 de diciembre de 2015 los antiguos carnés de identidad ya no son válidos. Desde el 1 de enero de 2016 solo se expiden carnes de identidad electrónicos en el país³⁷. Como se indicó anteriormente, desde el 1 de enero de 2016 los carnés de identidad de plástico solo se expiden con carácter excepcional en Hungría y la expedición de carnés de identidad electrónicos se ha convertido en la principal norma en el país. En Hungría, los carnés de identidad de plástico o incluso papel expedidos antes del 1 de enero de 2016 siguen siendo válidos hasta su fecha de expiración.

Dos Estados miembros, Italia y Rumanía, están planeando implantar carnés electrónicos. Como se indicó anteriormente, en marzo de 2016 se puso en marcha un programa piloto

³² Artículo 29/E(2) de la [Ley LXVI de 1992 sobre el mantenimiento de registros de los datos personales y dirección de los ciudadanos](#) (modificada por la Ley CXXX de 2015).

³³ [Página web MyEurop](#), «The complicated rise of the electronic identity card in Europe» (2012).

³⁴ Consejo de Ministros, [carné de identidad electrónico](#).

³⁵ [Portal de noticias ekathimerini](#), «Greece working to improve security of identity cards», (2015).

³⁶ [Portal de noticias CNN Greece](#), «The new IDs will cost 10 euros» (2016).

³⁷ [Página web Identity Malta](#), «EID cards».

en Italia y está previsto introducir los carnés electrónicos a nivel nacional antes de finales de 2018³⁸. En Rumanía, aunque ya se ha elaborado el marco legislativo³⁹ para la implantación del carné de identidad electrónico, no se ha expedido ninguno hasta la fecha.

Existe otro Estado miembro, Francia, donde se debatió la implantación de un carné de identidad electrónico. Estos debates dieron lugar a la aprobación del artículo 2 de la Ley n.º 2012-410 de 27 de marzo de 2012 sobre la protección de la identidad⁴⁰, que proporciona la base jurídica para la implantación de los carnés electrónicos. Sin embargo, el Consejo Constitucional declaró inconstitucional esta disposición en marzo de 2012⁴¹. El Consejo Constitucional, entre otros, dictaminó que la ley afecta al «derecho a la intimidad de una forma que no puede considerarse proporcional al fin concebido»⁴². Desde entonces no se han vuelto a celebrar debates sobre el tema.

Sobre la base de lo anterior, parece que la introducción del carné de identidad electrónico se ha convertido en tendencia en Europa, con un creciente número de Estados miembros que implantan u optan por implantar carnés electrónicos.

Estas iniciativas se ven facilitadas por la evolución jurídica y normativa a nivel europeo, que tiene por objeto aumentar el uso de las tecnologías electrónicas en la Unión. Como ejemplo, el Reglamento (UE) n.º 910/2014 sobre los servicios de identificación y autenticación electrónicas⁴³ (Reglamento (UE) n.º 910/2014), que surtirá pleno efecto a partir del 1 de julio de 2016, probablemente tenga una repercusión en los carnés de identidad electrónicos nacionales. El reglamento introdujo el reconocimiento mutuo a nivel de la Unión de las identificaciones electrónicas en el acceso a los servicios públicos y permitirá a los ciudadanos de la Unión, entre otras cosas, utilizar los documentos de identificación electrónica de su Estado miembro de origen para acceder a los servicios públicos en línea. Esta funcionalidad en algunos Estados miembros, como Bélgica o Estonia, solo se atribuye a los carnés de identidad electrónicos. El Reglamento (UE) n.º 910/2014 está armonizado con los objetivos de la Agenda Digital para Europa⁴⁴, que conforma uno de los siete pilares de la Estrategia Europa 2020⁴⁵ y, por lo tanto, desempeña un papel fundamental en el logro del crecimiento en la Unión. La Agenda Digital para Europa prevé la mejora de las tecnologías de identificación electrónica para impulsar las transacciones en línea en los sectores público y privado. El Reglamento (UE) n.º 910/2014, que en algunos Estados miembros ha influido en los carnés de identidad electrónicos, fue aprobado para este fin.

El desarrollo de una infraestructura de identidad electrónica es caro⁴⁶. Esto podría explicar por qué algunos Estados miembros, y en particular aquellos que se encuentran en dificultades económicas, están tardando en implantar el carné de identidad electrónico.

³⁸ [Consejo de Ministros, «Electronic Identity Card».](#)

³⁹ Ordenanza gubernamental n.º 69/2002 sobre el régimen jurídico del carné de identidad electrónico, republicada, Boletín Oficial n.º 844/2004.

⁴⁰ [Ley n.º 2012-410 de 27 de marzo de 2012 sobre la protección de la identidad.](#)

⁴¹ [Decisión del Consejo Constitucional n.º 2012-652 DC de 22 de marzo de 2012.](#)

⁴² [Decisión del Consejo Constitucional n.º 2012-652 DC de 22 de marzo de 2012.](#)

⁴³ [Reglamento \(UE\) n.º 910/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de julio de 2014, relativo a la identificación electrónica y los servicios de confianza para las transacciones electrónicas en el mercado interior y por la que se deroga la Directiva 1999/93/CE, DO L 257 de 28.8.2014, pp. 73-114.](#)

⁴⁴ [Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones titulada «Una Agenda Digital para Europa», COM/2010/0245 final, \(2010\).](#)

⁴⁵ [EUROPA 2020. Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador, COM/2010/2020 final, \(2010\).](#) La Estrategia Europa 2020 es la estrategia de Europa a diez años para el crecimiento y el empleo.

⁴⁶ [Comisión Europea, «Electronic Identities – a brief introduction».](#)

Sin embargo, estos costes tendrían que considerarse conjuntamente con las ventajas que podrían ofrecer los carnés electrónicos. Existe información sobre las ventajas del carné de identidad electrónico en relación con Estonia por ejemplo, que se considera uno de los «pioneros digitales de Europa»⁴⁷. En Estonia, los carnés de identidad electrónicos facilitan la vida a los ciudadanos permitiendo utilizar más de 600 servicios electrónicos. La fiscalidad electrónica, por ejemplo, es un servicio electrónico que los estonios pueden utilizar y que permite presentar documentos tributarios en media hora⁴⁸. El sistema estonio también genera crecimiento al atraer a empresas. Con un carné de identidad electrónico pueden constituirse, registrarse y administrarse empresas a través de internet en pocos minutos.

Reconociendo el potencial económico del carné de identidad electrónico, y con el objetivo de impulsar la economía (digital) del país, Estonia ha introducido recientemente el concepto de «residencia electrónica»⁴⁹. Este concepto crea una identidad digital transnacional para cualquiera que desee acceder a los servicios digitales estonios. Los residentes electrónicos reciben un carné de identidad electrónico (también llamada tarjeta de residencia electrónica) que permite la autenticación digital segura y la firma digital de documentos. Según los últimos datos, desde el 14 de marzo de 2016, más de 9 700 personas de 128 países de todo el mundo han solicitado la identidad electrónica y 9 200 la han recibido. Actualmente, 485 residentes electrónicos han constituido una empresa y hay más de 1 000 empresas conectadas a residentes electrónicos (propietarios, miembros del consejo de administración)⁵⁰.

Las implicaciones en materia de costes y las potenciales ventajas, así como el uso de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC), son aspectos que la UE podría tener que examinar, en caso de que decida implantar un carné de identidad europeo.

3.1.3. Carné de identidad obligatorio

En trece Estados miembros es obligatorio que los ciudadanos obtengan un carné de identidad nacional. En tres (Bulgaria, Luxemburgo y Polonia) de los trece Estados miembros, esta obligación solo afecta a los ciudadanos que residen en dichos Estados miembros. En Luxemburgo, por ejemplo, es obligatorio que los ciudadanos luxemburgueses que residen en el país obtengan un carné de identidad nacional. Esta obligación se adquiere a partir de los 15 años de edad⁵¹. Los ciudadanos luxemburgueses que no residen en Luxemburgo y los menores de 15 años pueden decidir solicitar un carné de identidad nacional⁵². En Alemania, los que residen predominantemente⁵³ en el país están obligados a obtener un carné de identidad⁵⁴.

⁴⁷ [Deutsche Welle «E-government: Estonia leading the way».](#)

⁴⁸ [Economist, «Estonia takes the plunge» \(2014\).](#)

⁴⁹ [Página web dedicada a la residencia electrónica estonia.](#)

⁵⁰ [Puntos de intervención sobre el programa de residencia electrónica puesto en marcha por el Gobierno de Estonia.](#)

⁵¹ [Ley de 19 de junio de 2013 relativa a la identificación de las personas físicas, artículo 15, apartado 1, primera frase.](#)

⁵² [Ley de 19 de junio de 2013 relativa a la identificación de las personas físicas, artículo 15, apartado 1, segunda frase.](#)

⁵³ En virtud del artículo 9 del Código Fiscal alemán, el término «estancia predominante» se refiere a la siguiente situación: «Las personas tendrán su domicilio habitual en el lugar en que estén presentes en circunstancias que indiquen que su estancia en ese lugar o en esa zona no es meramente temporal. Una estancia ininterrumpida de no menos de seis meses de duración se considerará inevitablemente y desde el inicio de dicha estancia como domicilio habitual en el territorio de aplicación del presente Código. Se exceptuarán las interrupciones breves. La segunda frase no se aplicará cuando la estancia se produzca exclusivamente para visita, recuperación, fines curativos o fines privados similares y no dure más de un año».

⁵⁴ [Artículo 1, apartado 1, primera frase de la Ley sobre el carné de identidad.](#)

En algunos Estados miembros, los ciudadanos no están obligados a obtener un carné de identidad nacional, siempre que posean algún otro documento de identificación. Este es el caso por ejemplo de Hungría, Letonia, Lituania y Eslovenia. En Hungría, los ciudadanos que viven en el territorio del país no están obligados a obtener un carné de identidad nacional, siempre que tengan un pasaporte o carné de conducir válido⁵⁵. En Lituania y Letonia⁵⁶, el pasaporte sustituye al carné de identidad nacional. En Eslovenia, la legislación aplicable no especifica el tipo de documento de identidad que podría utilizarse como sustituto del carné de identidad; en cambio, se refiere a cualquier documento de identidad que lleve una fotografía que sea expedido por las autoridades estatales⁵⁷. En los Países Bajos no es obligatorio obtener un carné de identidad nacional.

En vista de lo anterior, parece ser tendencia que los Estados miembros obliguen a sus ciudadanos a obtener un carné de identidad nacional. En los Estados miembros donde no existe un carné de identidad obligatorio, los ciudadanos normalmente están obligados a obtener documentos de identificación alternativos.

3.1.4. Autoridad emisora

En diecinueve Estados miembros, los carnés de identidad nacionales son expedidos por una única autoridad centralizada. Las autoridades centrales son normalmente ministerios u organismos que trabajan bajo su supervisión. En Bulgaria, por ejemplo, la Dirección de Documentos de Identidad dependiente del Ministerio del Interior es la encargada de expedir los carnés de identidad nacionales. En la República Checa⁵⁸, Croacia, Lituania (a través de su Departamento de Migración), Eslovaquia⁵⁹ y España⁶⁰, los respectivos ministerios nacionales responsables de los asuntos de interior son los encargados de expedir los carnés de identidad nacionales. En Chipre, los carnés son expedidos por el Departamento de Registro Civil y Migración del Ministerio del Interior. En esta función, dicho departamento recibe apoyo de las oficinas de distrito del Ministerio del Interior y los centros de servicios a ciudadanos, funcionando estos últimos como ventanillas únicas para todo tipo de servicios de administración pública⁶¹.

En Estonia, Finlandia, Grecia, Hungría, Letonia, Malta, los Países Bajos, Portugal, Rumanía y Suecia se encargan de la expedición de los carnés de identidad nacionales organismos distintos a los ministerios. Se trata de la Policía y Guardia Fronteriza estonia⁶², la Policía finlandesa⁶³, la Policía griega⁶⁴, la Oficina Central de Servicios Públicos Administrativos y Electrónicos húngara⁶⁵, la Oficina de Asuntos de Ciudadanía y Migración letona⁶⁶, la Oficina

⁵⁵ [Página web de la Oficina Central de Servicios Públicos Administrativos y Electrónicos.](#)

⁵⁶ [Artículo 9 de la Ley sobre documentos de identificación personales, 18 \(4621\), 01.02.2012.](#)

⁵⁷ [Artículo 2 de la Ley sobre el carné de identidad.](#)

⁵⁸ En la República Checa, el Ministerio del Interior es la autoridad encargada de expedir los carnés de identidad nacionales. Los carnés de identidad se entregan a través de un sistema descentralizado. Las llamadas «oficinas municipales con actividades ampliadas» se encargan de esta actividad. En junio de 2015 había 228 oficinas municipales con actividades ampliadas en el país.

⁵⁹ Como se establece en la [Ley 224/2006 sobre las enmiendas a la ley relativa al carné de identidad y otros actos \(versión consolidada, 1 de julio de 2015\)](#).

⁶⁰ [Artículo 1, apartado 1, del Real Decreto 1553/2005 por el que se regula la expedición del documento nacional de identidad y sus certificados de firma electrónica.](#)

⁶¹ [Página web del Ministerio del Interior.](#)

⁶² [Policía y Guardia Fronteriza «ID-card for an adult», \(2016\).](#)

⁶³ [Página web de la Policía finlandesa.](#)

⁶⁴ Decisión ministerial MD 16710/2014 (Boletín Oficial B' 1147/06.05.2014) «Acceso de la Policía griega al Sistema Integrado de Información Central del Catálogo Municipal Nacional del Ministerio del Interior», que establece que la autoridad competente es la Policía griega, y en particular la Subdivisión de Seguridad o la unidad o comisaría de policía del lugar de residencia del ciudadano.

⁶⁵ [Página web de la Oficina Central de Servicios Públicos Administrativos y Electrónicos.](#)

⁶⁶ [Oficina de Asuntos de Ciudadanía y Migración de Letonia.](#)

de Gestión de la Identidad maltesa⁶⁷, la Oficina Nacional de Datos de Identidad neerlandesa⁶⁸, el Instituto de Registros y Notariado⁶⁹, la Dirección de Expedientes Personales y Administración de Bases de Datos rumana⁷⁰ (que actúa a través de las oficinas subordinadas ubicadas en todos los condados) y la Policía sueca⁷¹, respectivamente. Estos organismos trabajan con frecuencia bajo la supervisión de distintos ministerios.

En los restantes Estados miembros (excepto Dinamarca, Irlanda y el Reino Unido donde no se expiden carnés de identidad nacionales) no existe una única autoridad centralizada responsable de la expedición de los carnés de identidad. En cambio, es competencia de organismos descentralizados.

Por ejemplo, en Austria, las llamadas oficinas de pasaportes (autoridades administrativas generales de los distintos distritos administrativos y ciudades) son las que se encargan de expedir los carnés de identidad nacionales⁷². En Bélgica⁷³, Italia⁷⁴, Luxemburgo⁷⁵ y Polonia, los municipios se encargan de expedir los carnés. Sin embargo, en Italia, los municipios/ayuntamientos actúan en nombre del Estado. En Alemania, cada municipio tiene una autoridad con competencias para expedir carnés de identidad nacionales, aunque la producción de los carnés está centralizada y es responsabilidad de la Oficina Federal de Impresión⁷⁶. El sistema de Eslovenia es similar al alemán en el sentido de que, en la práctica, se considera un sistema descentralizado en el que los municipios se encargan de expedir los carnés de identidad nacionales⁷⁷. El organismo a nivel central, que de hecho es una empresa, solo es responsable de la producción de los carnés. En Francia, los prefectos (representantes del Estado en una región o departamento) o los subprefectos (representantes del Estado de un distrito o subdivisión de un departamento) son las autoridades emisoras. En París, las solicitudes se presentan al prefecto de la Policía, que expide y entrega los carnés de identidad⁷⁸.

Las diferencias nacionales señaladas anteriormente tendrían que tenerse en cuenta en caso de que se adoptase un carné de identidad europeo.

3.1.5. Características de seguridad de los carnés de identidad nacionales

En todos los Estados miembros en los que existen carnés de identidad nacionales —en todos excepto Dinamarca, Irlanda y el Reino Unido— se utilizan algunas características de seguridad para proteger los carnés. Este estudio no enumera todas las características de seguridad, puesto que estos detalles suelen ser muy técnicos y no aportan nada a la evaluación.

En términos generales, cabe destacar que las características de seguridad a menudo varían dependiendo de la fecha de expedición del carné de identidad y del lado del mismo. Esta

⁶⁷ [Página web Identity Malta, «EID cards».](#)

⁶⁸ [Página web de la Oficina Nacional de Datos de Identidad de los Países Bajos.](#)

⁶⁹ [El carné de identidad portugués se encuentra en la página web del Instituto de Registros y Notariado.](#)

⁷⁰ [Dirección de Expedientes Personales y Administración de Bases de Datos de Rumanía.](#)

⁷¹ [Ordenanza 1 § sobre el carné de identidad nacional](#) y [cf. Ley 2 § sobre el pasaporte.](#)

⁷² [Servicio HELP para ciudadanos extranjeros.](#)

⁷³ Artículo 6 de la [Ley de 19 de julio de 1991 sobre los registros de población, carnés de identidad, tarjetas para extranjeros y documentos de residencia.](#)

⁷⁴ Consejo de Ministros, [Carné de identidad electrónico.](#)

⁷⁵ [Ley de 19 de junio de 2013 relativa a la identificación de las personas físicas, artículo 12, apartado 1, segunda frase.](#)

⁷⁶ [Artículo 8, apartado 1, de la Ley sobre el carné de identidad.](#)

⁷⁷ El sistema esloveno suele calificarse como sistema centralizado.

⁷⁸ [Decreto n.º 55-1397 de 22 de octubre de 1955 por el que se establece el carné de identidad nacional.](#)

última característica implica que las características de seguridad utilizadas en el anverso y el reverso del carné de identidad con frecuencia difieren.

Parece que los carnés de identidad tradicionales/en papel están menos protegidos por características de seguridad que otros tipos de carnés. Esta observación también podría hacerse al comparar los carnés de identidad de plástico y electrónicos. Estos últimos parecen tener características de seguridad más sofisticadas, lo que implica que, desde la perspectiva de los ciudadanos, los carnés electrónicos podrían ser más ventajosos. Al mismo tiempo, suelen almacenar más datos que los carnés de plástico o están vinculados a varias bases de datos, por lo que un posible fallo de seguridad podría ser más perjudicial en su caso⁷⁹.

La protección de la seguridad es un aspecto especialmente importante que debe tenerse en cuenta en caso de que la Unión busque implantar un carné de identidad electrónico.

El ejemplo de Estonia es notable en este sentido. En Estonia, un país con uno de los sistemas de carné de identidad electrónico más avanzados de Europa, los problemas de seguridad de los datos recibieron una atención primordial cuando se estaba desarrollando el carné. Los carnés de identidad electrónicos del país están protegidos por una encriptación con clave pública de 2048 bits y se pide constantemente a los usuarios que introduzcan múltiples códigos al acceder a los distintos servicios electrónicos. Hasta la fecha no se han producido filtraciones importantes de información de datos en el país⁸⁰.

3.1.6. Funcionalidades de los carnés de identidad

Esta subsección pone de relieve algunas diferencias entre los carnés de identidad nacionales en cuanto a funcionalidad. En la medida posible, también evalúa los efectos de estas diferencias en la participación de los ciudadanos en los procesos democráticos a nivel europeo.

Las funcionalidades evaluadas pueden agruparse en dos categorías principales:

- Funcionalidades generales que están normalmente asociadas a los carnés de identidad nacionales, que son la de acreditación de la identidad, acreditación de la edad, acceso a servicios públicos, acceso a servicios privados, documento de viaje y medio para ejercer el derecho de voto en las elecciones nacionales/parlamentarias;
- Funcionalidades adicionales ligadas a la participación de los ciudadanos en procesos democráticos a nivel de la Unión, que son funcionalidades asociadas al ejercicio del derecho de voto en las elecciones municipales y al Parlamento Europeo y el inicio y firma de una iniciativa ciudadana europea.

Este estudio describe la situación en veinticinco Estados miembros, por lo que no engloba a los Estados miembros donde no se utilizan carnés de identidad nacionales (es decir, Dinamarca, Irlanda y el Reino Unido).

3.1.7. Funcionalidades generales que están normalmente asociadas a los carnés de identidad nacionales

Funcionalidades generales - Acreditación de la identidad

⁷⁹ Puede encontrarse información sobre el nivel de seguridad de los documentos de identidad electrónicos en: [Comisión Europea «Report on identity theft/fraud - Fraud Prevention Expert Group», \(2007\)](#), página 12.

⁸⁰ [R. Proskauer, «e-IDs: the future of secure digital identification?»](#).

En todos los Estados miembros, aunque el carné de identidad nacional es el principal medio de acreditación de la identidad a los ciudadanos, no es el único. Los pasaportes o los permisos de conducir son una alternativa habitual para la identificación personal.

Sin embargo, cabe señalar que podrían darse situaciones en las que el ejercicio de determinados derechos por parte de los nacionales en su Estado miembro de origen esté ligado al uso del carné de identidad nacional como prueba de identidad. Este es normalmente el caso al acceder a algunos servicios de administración pública electrónica. En Bélgica, Estonia, Alemania, Finlandia, Hungría, Lituania, Letonia, Malta, Portugal y Eslovaquia solo pueden acceder a los servicios de administración pública electrónica quienes estén en posesión de un carné de identidad nacional electrónico válido. Esto se debe a que, en estos Estados miembros, las funcionalidades de identificación y autenticación electrónica (por ejemplo, firma electrónica, estampación electrónica) solo se atribuyen a los carnés de identidad nacionales. En Croacia, el acceso a los servicios de administración y sanidad electrónicas está reservado a los nacionales croatas, puesto que solo pueden acceder a estos servicios quienes tengan un número de identificación personal. Este número únicamente se asigna a nacionales croatas y se encuentra en los documentos personales, como carnés de identidad o pasaportes⁸¹.

En dos Estados miembros (Bélgica y Estonia), al ejercer el derecho de voto en las elecciones generales/parlamentarias, los ciudadanos solo pueden acreditar su identidad mediante su carné de identidad nacional válido. En Bélgica, la legislación aplicable exige presentar un carné de identidad nacional junto con una convocatoria de votación en el colegio electoral. Además, solo pueden utilizar la votación electrónica quienes tengan un carné de identidad electrónico nacional⁸². En Estonia, la votación electrónica también está ligada a la posesión de un carné de identidad nacional electrónico válido, que funciona como una tarjeta inteligente, permitiendo la identificación electrónica y la autenticación remota segura del votante y la firma electrónica digital⁸³.

Los nacionales de otros Estados miembros normalmente pueden utilizar sus propios carnés de identidad nacionales como prueba de la identidad en el Estado miembro de acogida. A menudo, esta funcionalidad no está ligada exclusivamente a los carnés de identidad nacionales y la identidad de los ciudadanos de otros Estados miembros también podría acreditarse mediante otros documentos de identidad.

Sin embargo, parece que existen excepciones en Estonia, Finlandia y Suecia, donde los nacionales de otros Estados miembros no pueden utilizar sus propios carnés de identidad nacionales para acreditar su identidad al acceder a determinados servicios. En la práctica, numerosas entidades públicas y privadas de Suecia pueden ser reacias a aceptar otras pruebas de identidad que no hayan sido expedidas por una autoridad sueca, por ejemplo la Autoridad Tributaria sueca. Dicha autoridad expide documentos de identidad específicos para no nacionales suecos que residen legalmente en Suecia. Al solicitar este documento concreto, los ciudadanos de otros Estados miembros que solo estén en posesión del carné de identidad nacional de su Estado miembro de origen pueden encontrarse con dificultades. Como se indica en la página web de la Autoridad Tributaria sueca⁸⁴, esta no aceptará como prueba de identidad carnés de identidad nacionales expedidos por Estados miembros

⁸¹ OCDE, «Croatia – Information on Personal Identification Number (OIB)».

⁸² Artículos 142 y 161 del Código Electoral, artículos 36 y 59 del Código Electoral Municipal de Bruselas, artículo L4143-20 del [Código valón de la democracia Local y la descentralización](#) y artículo 135 del [Decreto flamenco de 8 de julio de 2011 sobre la organización de elecciones locales y provinciales](#).

⁸³ Comisión Electoral Nacional «Internet Voting in Estonia».

⁸⁴ Autoridad Tributaria sueca, «Acceptable identification documents when applying for ID cards».

distintos a Suecia, puesto que no están sujetos al Reglamento (CE) n.º 2252/2004 que establece las normas para las medidas de seguridad y datos biométricos en relación con los pasaportes⁸⁵. A tal efecto, solo acepta pasaportes europeos de los no nacionales suecos. En ausencia de este documento, la Autoridad Tributaria sueca denegará la expedición del mencionado documento de identidad específico a los no nacionales.

En Finlandia, los proveedores de servicios privados, como los bancos, suelen rechazar como prueba de identidad los carnés de identidad nacionales expedidos por otros Estados miembros. Debido a las estrictas normas aplicables al blanqueo de capitales, algunos bancos son precavidos respecto a los documentos de identidad extranjeros y solo aceptan documentos de identidad finlandeses⁸⁶.

Como se ha explicado anteriormente, en principio, los no nacionales no pueden acceder en Estonia a los servicios de administración electrónica con el carné de identidad de su Estado miembro de origen. Esto se debe a que solo aquellos que tengan un código de identidad pueden acceder a los servicios públicos en línea en el país. En el caso de los estonios, el código de identidad se facilita en el carné de identidad electrónico nacional. A los no nacionales también se les proporciona un código de identidad después de registrarse ante las autoridades estonias. Los carnés de identidad propios de los no nacionales no contienen este código, por lo que no pueden utilizarse para acceder a los servicios públicos en línea. La siguiente situación constituye una excepción a esta norma: Estonia ha firmado acuerdos con Finlandia, Letonia y Lituania⁸⁷, que permiten a los ciudadanos de estos Estados miembros utilizar electrónicamente sus propios carnés de identidad nacionales en el marco de servicios electrónicos estonios, por ejemplo al firmar documentos de forma electrónica. Esto implica que las funcionalidades de los carnés de identidad electrónicos nacionales de otros Estados miembros pueden variar en Estonia, dependiendo del Estado miembro en cuestión.

Funcionalidades generales - Acreditación de la edad

En todos los Estados miembros se utilizan los carnés de identidad nacionales como acreditación de la edad, siempre que especifiquen la fecha del nacimiento del titular. Otros documentos distintos a los carnés de identidad, como los pasaportes, a menudo contienen la misma información y podrían utilizarse para el mismo fin. Excepcionalmente, la legislación nacional puede requerir exclusivamente el uso de carnés de identidad nacionales como acreditación de la edad. Este es por ejemplo el caso de Bulgaria, donde, en los procedimientos notariales, la edad debe acreditarse mediante el carné de identidad nacional⁸⁸.

Funcionalidades generales - Documento de viaje

En todos los Estados miembros se aceptan como documento de viaje los carnés de identidad nacionales en el espacio Schengen. Los Estados miembros pueden celebrar acuerdos internacionales con otros Estados miembros o terceros países que permitan el uso del carné de identidad nacional como documento de viaje.

⁸⁵ [Reglamento \(CE\) n.º 2252/2004 del Consejo, de 13 de diciembre de 2004, sobre normas para las medidas de seguridad y datos biométricos en los pasaportes y documentos de viaje expedidos por los Estados miembros, DO L 385 de 29.12.2004.](#)

⁸⁶ [Yleisradio \(página web de noticias\) «Opening a bank account can still be hard for foreigners», \(2014\).](#) El defensor de las minorías ha llamado la atención reiteradamente sobre estos problemas, que sin embargo parecen persistir.

⁸⁷ Puede encontrarse más información en la página web ID.ee en las siguientes entradas: [«Support for Lithuanian Mobile-ID and Finnish, Latvian, Lithuanian ID-card in DigiDoc3 client»](#) y [«Estonian and Finnish Prime Ministers signed the ICT Memorandum of Understanding digitally».](#)

⁸⁸ [«Código de Procedimiento Civil»](#), Boletín Oficial 59 de julio de 2007, artículo 578, apartado 5, «Ley sobre los documentos personales búlgaros», artículo 26.

En Rumanía, por ejemplo, debido a algunos acuerdos bilaterales celebrados entre este país y otros países, puede utilizarse el carné de identidad nacional en lugar del pasaporte para viajar a Albania, Andorra, Bosnia y Herzegovina, Moldavia, Serbia, Montenegro y la Ciudad del Vaticano⁸⁹. Este tipo de acuerdos también podrían celebrarse entre dos o más Estados miembros de la Unión, donde uno forme parte del espacio Schengen y el otro u otros no. Un ejemplo es el acuerdo bilateral entre Hungría y Croacia⁹⁰.

Funcionalidades generales - Acceso a los servicios públicos y privados

Como norma general, el acceso a los servicios públicos y privados no está ligado a la posesión de un carné de identidad nacional. Sin embargo, a la hora de acceder a estos servicios podría solicitarse la acreditación de la identidad. Los carnés de identidad nacionales, como se explicó antes (Funcionalidades generales - Acreditación de la identidad) son uno de los medios de acreditar la identidad.

Sin embargo, cabe señalar que, en algunos Estados miembros, determinadas funcionalidades que son esenciales para acceder a los servicios públicos y privados, especialmente cuando estos son accesibles en línea, están normalmente vinculadas al carné de identidad nacional. Estas funcionalidades son aquellas relacionadas con la identificación y autenticación electrónicas (por ejemplo, firma electrónica, estampación electrónica, etc.). Los Estados miembros donde podrían surgir estos problemas se han citado anteriormente en la entrada «Funcionalidades generales - Acreditación de la identidad».

Funcionalidades generales - Ejercicio del derecho de voto en las elecciones nacionales/parlamentarias

En todos los Estados miembros, el derecho de voto en las elecciones nacionales/parlamentarias está ligado a la ciudadanía, que permite a los ciudadanos en edad de votar, y que no hayan perdido su derecho de voto, votar y presentarse como candidatos en las elecciones nacionales/parlamentarias. Esto implica que los ciudadanos de otros Estados miembros no tienen derecho a votar en las elecciones nacionales/parlamentarias de los Estados miembros donde residen legalmente.

Aunque la investigación llevada a cabo para este estudio no indagó en las causas de la retirada del derecho de voto, algunos expertos jurídicos nacionales citaron dos razones principales: la primera, la imposición de sanciones a determinados delincuentes que da lugar a la retirada de ciertos derechos políticos, y la segunda, la denegación del derecho de voto a los ciudadanos⁹¹ que ejercen su derecho a trasladarse a otro Estado miembro.

Por norma general, los carnés de identidad nacionales tienen un vínculo principal con el ejercicio del derecho de voto, en concreto que puede pedirse a los ciudadanos que lo presenten para acreditar la identidad en el colegio electoral. En determinados Estados miembros, en particular aquellos donde se utilizan carnés de identidad electrónicos, el derecho de voto en efecto está normalmente ligado al carné de identidad nacional como comprobante de la identidad, especialmente a efectos de votación electrónica.

Sin embargo, las legislaciones nacionales a veces permiten utilizar otros documentos de identidad distintos. Estos medios alternativos son por lo general el pasaporte, el permiso de

⁸⁹ [Página web del Ministerio de Asuntos Exteriores.](#)

⁹⁰ [Página web del Ministerio de Asuntos Exteriores \(llamado actualmente Ministerio de Asuntos Exteriores y Comercio\).](#)

⁹¹ Esta última cuestión ha sido señalada, entre otros, por la Comisión Europea, que indicó que existen regímenes de denegación del derecho de voto en cinco Estados miembros de la Unión: Chipre, Dinamarca, Irlanda, Malta y el Reino Unido. Puede encontrarse más información en la [página web de la Comisión Europea «Disenfranchisement: Commission acts to defend voting rights of EU citizens» \(2014\).](#)

conducir u otros documentos que contienen una fotografía del titular. Este no es el caso en todos los Estados miembros. Por ejemplo, en Chipre, a los ciudadanos se les proporciona la llamada libreta electoral que es el único documento de identificación aceptado para votar. Esta libreta incluye el número del carné de identidad nacional del titular.

En Letonia, el carné de identidad nacional por sí solo no basta como acreditación de la identidad para ejercer el derecho de voto ni en persona⁹² ni de forma electrónica⁹³. Actualmente solo se considera suficiente el pasaporte para demostrar la identidad al ejercer el derecho de voto, puesto que la legislación exige que se estampe un sello especial en el pasaporte como prueba de la votación en las elecciones parlamentarias. Si una persona no tiene un pasaporte válido, sino solo un carné de identidad nacional, está obligada a adquirir la llamada tarjeta de elector, en la que las autoridades estampan el sello. Este sistema responde a que en Letonia ya no se utilizan los carnés de identidad en papel que podrían sellarse físicamente.

Observaciones finales

En la mayoría de situaciones, tanto los nacionales como los no nacionales pueden utilizar el carné de identidad nacional de su Estado miembro de origen para acreditar su identidad y viajar en el espacio Schengen. Sin embargo, parece que en determinadas situaciones los no nacionales están sujetos a normas distintas de las que se aplican a los nacionales. Los ciudadanos de la Unión no nacionales podrían no tener permitido utilizar su propio carné de identidad nacional para acceder a determinados servicios públicos o privados en línea en el Estado miembro de acogida. Esto se debe a que, en algunos Estados miembros, por el momento solo los carnés de identidad nacionales expedidos a los nacionales tienen funcionalidades de identificación electrónica. Los ciudadanos de la Unión no nacionales a menudo quedan excluidos de estos servicios en el Estado miembro de acogida, puesto que carecen de estos documentos. Esto podría impedir en última instancia el ejercicio de los derechos de ciudadanía y en concreto el derecho a la libre circulación. Por ejemplo, la Comisión Europea destacó que los ciudadanos europeos no pueden participar plenamente en la sociedad sin una cuenta bancaria⁹⁴. Cualquier factor (incluido el requisito de utilizar exclusivamente documentos expedidos por el Estado miembro de acogida) que haga más engorrosa para los ciudadanos de la Unión no nacionales la apertura de una cuenta bancaria o la realización de transacciones en un Estado miembro diferente puede impedir a los ciudadanos desplazarse por Europa. Aunque estas diferencias parecen afectar al derecho de los ciudadanos de la Unión a la libre circulación, puede alegarse que, en última instancia, estas limitaciones también podrían repercutir en el ejercicio de los derechos de participación democrática a nivel europeo. Podría impedirse a los ciudadanos de la Unión que se enfrentan a obstáculos para desplazarse por Europa o residen en un Estado miembro diferente ejercer plenamente sus derechos de participación política, de los que en principio podría hacerse uso en cualquier lugar de Europa.

Para resolver este problema, pueden aplicarse varios mecanismos, como los que mejoran la interoperabilidad de los carnés de identidad nacionales de los ciudadanos de la Unión no nacionales con los sistemas de identificación electrónica de su Estado miembro de acogida. Alternativamente, también podría considerarse un carné de identidad común europeo o un

⁹² El pasaporte es actualmente el único documento personal de identidad que permite a un ciudadano votar en las elecciones de conformidad con el [artículo 22, apartado 3, de la Ley electoral de la Saeima, «Latvijas Vēstnesis», 86 \(369\), 06.06.1995. Véase también el artículo de noticias de LSM en inglés.](#)

⁹³ Todavía no es posible la votación electrónica.

⁹⁴ [Página web de la Comisión Europea, «Bank accounts» \(2016\).](#)

carne de identidad electrónico europeo, siempre que sea viable desde el punto de vista legal y político.

3.1.7.1. Funcionalidades adicionales ligadas a los derechos de participación democrática a nivel de la Unión

Los derechos examinados en esta subsección son conferidos por los Tratados a cada ciudadano de la Unión. El derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales y al Parlamento Europeo se establece en el artículo 22, apartado 2, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), mientras que el derecho a iniciar y adherirse a una iniciativa ciudadana europea se reconoce en el artículo 11, apartado 4, del Tratado de la Unión Europea (TUE) y el artículo 24 del TFUE. El ejercicio de estos derechos se especifica más en la legislación secundaria, en concreto:

- la Directiva 93/109/CE relativa a determinadas modalidades de ejercicio del derecho de sufragio pasivo en las elecciones al Parlamento Europeo por parte de los ciudadanos de la Unión residentes en un Estado miembro del que no sean nacionales⁹⁵;
- la Directiva 94/80/CE del Consejo, de 19 de diciembre de 1994, por la que se fijan las modalidades de ejercicio del derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales por parte de los ciudadanos de la Unión residentes en un Estado miembro del que no sean nacionales⁹⁶;
- Reglamento (UE) n.º 211/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de febrero de 2011, sobre la iniciativa ciudadana⁹⁷.

El derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales y al Parlamento Europeo

Todos los ciudadanos de la Unión, incluidos los ciudadanos de la Unión no nacionales que residan en un Estado miembro distinto al suyo, tienen derecho a votar en las **elecciones municipales**.

En la mayoría de los Estados miembros, antes de ejercer el derecho de voto, tanto los ciudadanos nacionales como los no nacionales tienen que estar inscritos en un censo electoral. La inscripción es automática o requiere un registro.

En el caso de la inscripción automática⁹⁸, los nacionales con una dirección permanente y los no nacionales registrados como residentes son automáticamente incorporados al censo electoral. Así ocurre en Alemania, Austria⁹⁹, Dinamarca, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Finlandia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta, los Países Bajos, Rumanía y Suecia. A los nacionales se les podría pedir que utilicen sus propios documentos de identificación nacionales al registrar su dirección permanente. A los no nacionales se les podría pedir que hagan lo mismo al registrarse en el país de acogida. Sin embargo, estos procesos no están ligados exclusivamente al carne de identidad nacional y también podrían utilizarse otros

⁹⁵ [Directiva 93/109/CE del Consejo, de 6 de diciembre de 1993, por la que se fijan las modalidades de ejercicio del derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones al Parlamento Europeo por parte de los ciudadanos de la Unión residentes en un Estado miembro del que no sean nacionales, DO L 329 de 30.12.1993.](#)

⁹⁶ [Directiva 94/80/CE del Consejo, de 19 de diciembre de 1994, por la que se fijan las modalidades de ejercicio del derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales por parte de los ciudadanos de la Unión residentes en un Estado miembro del que no sean nacionales \(DO L 368 de 31.12.1994\).](#)

⁹⁷ [Reglamento \(UE\) n.º 211/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de febrero de 2011, sobre la iniciativa ciudadana, DO L 65 de 11.3.2011, pp. 1-22.](#)

⁹⁸ Puede encontrarse un cuadro comparativo del sistema de inscripción en dieciocho Estados miembros en la [página web de la Comisión «Ad-Hoc Query on foreign resident inscription to municipal/local elections»](#).

⁹⁹ En algunas provincias, el registro no es automático.

documentos de identificación. En Finlandia, por ejemplo, puede utilizarse tanto el carné de identidad nacional como el pasaporte para este fin¹⁰⁰.

Cuando la inscripción en un registro electoral no es automática (en los Estados miembros distintos a los enumerados) tiene lugar un proceso de registro. En el marco de este proceso de registro, puede pedirse a los ciudadanos de la Unión no nacionales que acrediten su nacionalidad y dirección en el país de acogida. Mientras que lo primero puede acreditarse mediante el documento nacional de identidad del Estado miembro de origen del ciudadano, lo segundo solo puede demostrarse mediante un documento expedido por el Estado miembro de acogida. En algunos Estados miembros, como Italia, la inscripción en el registro electoral está supeditada a la acreditación de que pueden ejercerse los derechos políticos. Los nacionales italianos pueden solicitar un certificado a las autoridades italianas que demuestre que no se les prohíbe ejercer los derechos políticos. Los no nacionales están obligados a solicitar un certificado similar a su Estado miembro de origen¹⁰¹. En Luxemburgo, los ciudadanos de la Unión no nacionales deben solicitar su inclusión en el censo electoral. La solicitud debe ir acompañada de varios documentos, entre ellos un documento nacional de identidad válido; una declaración formal escrita que especifique entre otras cosas la nacionalidad del solicitante y la dirección en Luxemburgo y que demuestre que puede ejercer el derecho de voto; y un certificado que acredite que ha sido residente en Luxemburgo durante al menos cinco de los seis años anteriores al registro¹⁰². También existen requisitos de registro en Bélgica, donde los ciudadanos de la Unión no nacionales tienen que presentar un formulario de registro electoral al municipio donde residen legalmente. Al firmar el formulario, los no nacionales declaran que cumplen los criterios y, por lo tanto, legalmente tienen derecho a votar¹⁰³.

Un informe de la Comisión Europea parece indicar la repercusión negativa de los requisitos relacionados con el registro en la tasa de participación de los no nacionales en las elecciones municipales. Al parecer, cuando el registro no es automático, solo el 10 % de los ciudadanos de la Unión no nacionales solicitan la inscripción en el censo electoral en su Estado miembro de acogida¹⁰⁴.

De hecho, al ser preguntados por la forma de aumentar su participación política, los ciudadanos se refirieron a la necesidad de eliminar los requisitos relacionados con el registro. Alrededor de ocho de cada diez encuestados europeos señalaron que sería más fácil si el registro en el censo electoral fuese automático «como resultado del registro como residente»¹⁰⁵. Aproximadamente siete de cada diez encuestados señalaron que resultaría útil la existencia de un proceso de registro en línea. Casi la misma proporción de encuestados pidieron la capacidad de votar de forma electrónica¹⁰⁶.

Independientemente de que la inscripción en el censo electoral sea automática o no, en los

¹⁰⁰ [Página web de las elecciones.](#)

¹⁰¹ «[Guía sobre las elecciones locales](#)» del Ayuntamiento de Prato y artículo 5 del Decreto Legislativo n.º 197 de 12 de abril de 1996 sobre la aplicación de la Directiva 94/80/CE por la que se fijan las modalidades de ejercicio del derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales por parte de los ciudadanos de la Unión residentes en un Estado miembro del que no sean nacionales.

¹⁰² [D. Scuto, «EUDO Citizenship Observatory: Access to electoral rights - Luxembourg» \(2013\)](#), p. 6.

¹⁰³ [J.-M. Lafleur, «EUDO Citizenship Observatory - Access to Electoral Rights - Belgium» \(2013\)](#), pp. 8-9.

¹⁰⁴ [Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre la aplicación de la Directiva 94/80/CE por la que se fijan las modalidades de ejercicio del derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales por parte de los ciudadanos de la Unión residentes en un Estado miembro del que no sean nacionales \(COM\(2012\)99 final\), \(2012\)](#), p. 7.

¹⁰⁵ [Comisión Europea, «Flash Eurobarometer 431 Report - Electoral Rights», \(2016\)](#), p. 6.

¹⁰⁶ [Comisión Europea, «Flash Eurobarometer 431 Report - Electoral Rights», \(2016\)](#), p. 6.

colegios electorales el día de la votación podría utilizarse algún tipo de documento de identificación como comprobante de la identidad. Entre otros podría ser el carné de identidad nacional del Estado miembro de origen del elector o la tarjeta que verifica su residencia. En Estonia, las normas son ligeramente distintas, puesto que, de conformidad con la legislación nacional¹⁰⁷, los ciudadanos de la Unión no nacionales que residen legalmente en el país están obligados a registrarse a efectos de residencia y obtener una tarjeta de identidad estonia para extranjeros. Esta tarjeta es el único documento aceptado para ejercer el derecho de voto en las elecciones municipales y al Parlamento Europeo. En la práctica, el funcionario electoral que supervisa el proceso electoral podría decidir dejar votar a un ciudadano de la Unión no nacional con el documento de identificación de su Estado miembro de origen. Bélgica también constituye una excepción. Aunque no se establece en la legislación aplicable, en la práctica se pide tanto a los nacionales como a los no nacionales que utilicen sus carnés de identidad y tarjetas de residencia belgas respectivamente¹⁰⁸. Este es el caso en particular cuando el elector quiere utilizar las funcionalidades de votación electrónica, que solo es posible con una tarjeta de residencia o carné de identidad electrónico belga. En la República Checa, la legislación aplicable exige que todos los no nacionales voten con su tarjeta de permiso de residencia¹⁰⁹.

En algunos Estados miembros, como Bélgica, Chipre, Grecia y Luxemburgo, la votación es obligatoria; por lo tanto, los ciudadanos de la Unión que están inscritos en el censo electoral están obligados legalmente a ejercer su derecho de voto.

Los ciudadanos de la Unión también tienen derecho a votar en las **elecciones al Parlamento Europeo**. En el caso de los ciudadanos de la Unión no nacionales, este derecho puede ejercerse en el Estado miembro de residencia del ciudadano o en su país de origen. Cada Estado miembro decide sus propios procedimientos y normas con respecto al derecho de sufragio activo de sus propios nacionales (independientemente de que estos nacionales residan o no en el país).

El derecho de voto de los ciudadanos de la Unión que no son nacionales pero que residen legalmente en un Estado miembro está regulado por la Directiva 93/109/CE. De conformidad con estas normas, el derecho de voto de los residentes no nacionales está supeditado a la inscripción previa en un registro electoral. Además de esto, el elector debe acreditar su nacionalidad (entre otras cosas mediante su carné de identidad nacional) y dirección en el territorio del Estado miembro donde reside y declarar que únicamente ejercerá su derecho de voto en un Estado miembro¹¹⁰.

Al reflexionar sobre la transposición de la Directiva 93/109/CE y los resultados de las elecciones al Parlamento Europeo de 2009, la Comisión Europea señaló que en algunos Estados miembros los requisitos de inscripción eran engorrosos. Por ejemplo, en Malta, las personas tenían que presentar un carné de identidad maltés, expedido solo a los nacionales malteses, al inscribirse en el censo electoral. Como consecuencia, a los ciudadanos de la Unión no nacionales, que no poseían este carné, se les impidió ejercer sus derechos políticos derivados de los Tratados¹¹¹.

¹⁰⁷ [Riigi Teataja, «The procedure for the holding of voting and ascertaining of voting results and election results».](#)

¹⁰⁸ Esta afirmación se basa en la suposición de que los ciudadanos de la Unión deben estar registrados en el municipio en el que desean votar. Cuando están inscritos en el registro de población de un municipio, reciben un carné de identidad electrónico belga. La votación electrónica está supeditada a la posesión de este carné.

¹⁰⁹ Artículo 33, apartado 3, de la Ley n.º 491/2001 Coll. sobre las elecciones a los ayuntamientos.

¹¹⁰ Artículo 9, apartado 2, de la Directiva 93/109/CE.

¹¹¹ [Comisión Europea, «Informe de la Comisión - Informe relativo a la elección de los diputados al Parlamento Europeo \(Acto 1976 modificado por la Decisión 2002/772/CE, Euratom\) y a la participación de los ciudadanos de la](#)

Aunque ya no existen obstáculos similares a este¹¹², una encuesta reciente reveló que los ciudadanos de la Unión siguen considerando una importante carga la inscripción en el censo electoral. Los ciudadanos de la Unión no nacionales se encuentran con las siguientes dificultades a la hora de ejercer su derecho de voto: «carga administrativa para inscribirse en el censo electoral» (51 % de los encuestados), «información insuficiente/poco clara sobre cómo votar» (47 %), «información insuficiente o poco clara recibida respecto a la inscripción en el censo electoral» (43 %), «falta de información sobre los derechos» (39 %), «dificultades en el acceso al colegio electoral debido a discapacidad o movilidad reducida» (6 %) y «otras» (29 %).

La encuesta también presentaba el ejemplo específico de un país para ilustrar las dificultades¹¹³. En los Países Bajos, un nacional belga tendría que presentar una solicitud para obtener una acreditación de residencia cada vez que quisiera inscribirse, por ejemplo para votar. Esto entraña el pago de una tasa de 12,50 EUR, que para algunos podría constituir una carga¹¹⁴. Los Estados miembros también pueden exigir al elector que dé referencias del lugar en su Estado miembro de origen donde se inscribió por última vez en el censo electoral (es el caso por ejemplo de Chipre¹¹⁵ y Luxemburgo¹¹⁶) o que demuestre que no se le ha privado del derecho de voto en su Estado miembro de origen (este es el caso por ejemplo de Bélgica¹¹⁷, Chipre¹¹⁸ y Estonia¹¹⁹). Los Estados miembros también pueden exigir al elector que presente un documento de identidad válido. Sin embargo, no se especifica que este documento de identidad debe adoptar la forma de un carné.

Las normas nacionales relativas al derecho de sufragio activo de los nacionales con dirección permanente en el territorio del Estado miembro en cuestión difieren. En la mayoría de los Estados miembros, el derecho de sufragio activo no está supeditado al registro previo. Chipre constituye una excepción en este sentido, teniendo en cuenta que tanto los nacionales como los no nacionales están obligados a inscribirse antes de ejercer su derecho de voto en las elecciones al Parlamento Europeo. Los nacionales pueden utilizar su carné de identidad nacional o pasaporte para este fin. En otros Estados miembros, cuando el derecho de voto va a ejercerse en otro lugar distinto al municipio en el que el ciudadano tiene su dirección permanente, se exige el registro también a los ciudadanos de la Unión nacionales. Al votar, la identidad podría acreditarse por otro medio distinto al carné de identidad nacional.

Tanto los nacionales como los no nacionales pueden presentar su candidatura a las elecciones municipales y al Parlamento Europeo con las mismas condiciones. Los carnés de identidad nacionales desempeñan un papel secundario en este proceso y solo podrían utilizarse como comprobante de la identidad.

El derecho a iniciar y adherirse a una iniciativa ciudadana europea

El Reglamento (UE) n.º 211/2011 establece las normas vinculantes que son directamente

[Unión Europea en las elecciones al Parlamento Europeo en el Estado miembro de residencia \(Directiva 93/109/CE\)», \(2010\)](#), p. 8.

¹¹² [Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, «Preparación de las elecciones al Parlamento Europeo de 2014: intensificación de su desarrollo democrático y eficiente», COM\(2013\)126 final, \(2013\)](#), p. 8.

¹¹³ [Comisión Europea, «Flash Eurobarometer 430 - European Union Citizenship», \(2016\)](#), p. 47.

¹¹⁴ [Comisión Europea, «Flash Eurobarometer 430 - European Union Citizenship», \(2016\)](#), p. 32.

¹¹⁵ [N. Charalambidou, «EUDO Citizenship Observatory - Access to electoral rights - Cyprus», \(2013\)](#), p. 7.

¹¹⁶ [D. Scuto, «EUDO Citizenship Observatory - Access to Electoral Rights - Luxembourg», \(2013\)](#), p. 5.

¹¹⁷ [J.-M. Lafleur, «EUDO Citizenship Observatory - Access to Electoral Rights - Belgium» \(2013\)](#), p. 6.

¹¹⁸ [N. Charalambidou, «EUDO Citizenship Observatory - Access to electoral rights - Cyprus», \(2013\)](#), p. 7.

¹¹⁹ [M.-H. Laatsit, «EUDO Citizenship Observatory - Access to electoral rights - Estonia», \(2013\)](#), p. 5.

aplicables en todos los Estados miembros y, por lo tanto, forman parte automáticamente de sus ordenamientos jurídicos. Aunque los Estados miembros pueden adoptar medidas de aplicación, no pueden apartarse de lo dispuesto en el Reglamento (UE) n.º 211/2011. En virtud del artículo 3, apartados 1 y 2, del Reglamento (UE) n.º 211/2011, cualquier ciudadano puede poner en marcha una iniciativa ciudadana europea, siempre que tenga edad suficiente para poder votar en las elecciones al Parlamento Europeo. Normalmente son 18 años, excepto en Austria, donde la edad mínima para poder votar son 16 años. Quienes pongan en marcha una iniciativa ciudadana europea están obligados a formar un comité de ciudadanos compuesto por al menos siete personas que residan en al menos siete Estados miembros diferentes. Esto implica que el derecho a poner en marcha una iniciativa está ligado a la residencia de los organizadores, en vez de a su nacionalidad.

En todos los Estados miembros, las normas aplicables para acreditar la residencia difieren dependiendo de si el ciudadano de la Unión es nacional o no nacional. En el caso de los no nacionales, la residencia puede acreditarse mediante un documento que confirme que la persona en cuestión reside legalmente en el territorio de un Estado miembro diferente. En virtud de la Directiva 2004/38/CE¹²⁰ sobre la libre circulación de los ciudadanos de la Unión, estos últimos tienen derecho a residir en un Estado miembro distinto durante hasta tres meses sin otra condición que el requisito de estar en posesión de un carné de identidad o pasaporte válido. En algunos Estados miembros, como Bélgica¹²¹, Chipre¹²² o Alemania¹²³, podría obligarse a los ciudadanos de la Unión que estén menos de tres meses a informar de su presencia dentro de un plazo de tiempo razonable tras su llegada. Si la duración de la residencia supera los tres meses, los ciudadanos deben cumplir determinados requisitos administrativos adicionales, que normalmente conllevan un registro. Los ciudadanos de la Unión que residen legalmente en otro Estado miembro durante un período ininterrumpido de cinco años tienen derecho a solicitar la residencia permanente.

Sobre esta base, en todos los Estados miembros sirven como prueba de residencia algunos documentos expedidos por las autoridades del Estado miembro de acogida. Los ciudadanos de la Unión no nacionales no pueden demostrar esta condición con el carné de identidad de su Estado miembro de origen.

Los ciudadanos de la Unión nacionales normalmente pueden utilizar su propio carné de identidad nacional para acreditar su residencia legal en el territorio de su propio Estado miembro. Hungría constituye una excepción en este sentido, puesto que la residencia de los ciudadanos húngaros puede acreditarse por medio de la llamada tarjeta de dirección, que indica la dirección permanente de la persona en cuestión. Esta tarjeta es independiente del carné de identidad nacional.

El Reglamento (UE) n.º 211/2011 también establece normas para adherirse a una iniciativa ciudadana europea. Los ciudadanos de la Unión tienen dos posibilidades para adherirse a una iniciativa: pueden adherirse como partidarios de su Estado miembro de origen o partidarios de su Estado miembro de acogida. Sin embargo, en ambos casos tienen que proporcionar algunos datos al rellenar la declaración de apoyo. Los datos requeridos varían

¹²⁰ [Directiva 2004/38/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, relativa al derecho de los ciudadanos de la Unión y de los miembros de sus familias a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros, 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 \(texto pertinente a efectos del EEE\), DO L 158 de 30.4.2004, pp. 77-123.](#)

¹²¹ [Página web Tu Europa, «Reporting presence for short stays \(<3 months\) – Belgium», \(2014\).](#)

¹²² [Página web Tu Europa, «Reporting presence for short stays \(<3 months\) – Cyprus», \(2014\).](#)

¹²³ [Página web Tu Europa, «Reporting presence for short stays \(<3 months\) – Germany», \(2014\).](#)

de un Estado miembro a otro. Esto se debe a que cada Estado miembro es, entre otras cosas, responsable de verificar la validez de la declaración del signatario, lo cual solo es posible con respecto a determinados datos que son gestionados por las autoridades estatales.

Los Estados miembros pueden pedir o no algún número de identificación personal del signatario para verificar los datos presentados en la iniciativa ciudadana europea y en particular para comprobar su identidad. Los Estados miembros que no solicitan estos datos son, entre otros, Bélgica, Dinamarca, Alemania, Estonia, Finlandia, Irlanda, Luxemburgo, los Países Bajos, Eslovaquia y el Reino Unido. Cualquier ciudadano de la Unión, tanto nacional como no nacional, que resida legalmente en Irlanda y en el Reino Unido puede adherirse a una iniciativa ciudadana europea en estos Estados miembros. En Estonia, Eslovaquia, los Países Bajos y Finlandia, tanto los residentes como los ciudadanos pueden adherirse a una iniciativa ciudadana europea. En Bélgica, Dinamarca, Alemania y Luxemburgo también pueden adherirse a una iniciativa ciudadana europea los residentes y los ciudadanos. Sin embargo, los propios nacionales de Bélgica, Dinamarca, Alemania y Luxemburgo que viven en el extranjero solo pueden adherirse a una iniciativa ciudadana europea como partidarios de estos Estados miembros si han informado previamente a las autoridades de su Estado miembro de origen de su lugar de residencia. Corresponde a las autoridades nacionales verificar las declaraciones de apoyo sobre la base de controles apropiados. El Reglamento (UE) n.º 211/2011 no especifica qué son estos controles apropiados. No se pidió a los expertos jurídicos nacionales que han contribuido a este estudio que comprobasen los procesos de verificación en cada Estado miembro. Sin embargo, sí observaron que, en los Estados miembros en cuestión¹²⁴, la residencia no puede acreditarse mediante el propio carné de identidad nacional de los partidarios no nacionales. La residencia solo puede acreditarse mediante un documento administrativo expedido por las autoridades competentes del Estado miembro de acogida. Los partidarios nacionales normalmente pueden utilizar sus documentos nacionales de identidad, lo que incluye su carné de identidad, para demostrar su condición en su país de origen.

Si un ciudadano de la Unión quisiera adherirse a una iniciativa ciudadana europea como partidario de Austria, Bulgaria, Chipre, la República Checa, Grecia, Francia, Croacia, Hungría, Italia, Letonia, Lituania, Malta, Polonia, Portugal, Rumanía, Eslovenia, España o Suecia, se le pediría que presentase un número de identificación personal proporcionado en un documento expedido por uno de estos Estados miembros que desea apoyar. Los documentos que contienen el número de identificación personal pertinente se enumeran por Estado miembro en la parte C, punto 2, del anexo III del Reglamento (UE) n.º 211/2011. Los documentos a los que se refiere dicho anexo varían de un Estado miembro a otro y a veces se limitan a documentos que solo podrían expedirse a favor de nacionales, excluyendo así a los no nacionales de la firma de una iniciativa ciudadana europea como partidarios del Estado miembro de acogida, donde residen legalmente. Por ejemplo, solo las personas que estén en posesión de un carné de identidad o pasaporte checo pueden adherirse a una iniciativa ciudadana europea como partidarios de la República Checa. Estos documentos solo se expiden a favor de los nacionales. Excepcionalmente, el anexo, en lugar de especificar los documentos que deben utilizarse, se refiere al número de identificación personal de los signatarios. Este número figura, por norma general, en el carné de identidad nacional del Estado miembro que va a apoyarse o la tarjeta de residencia (en el caso de los ciudadanos de la Unión no nacionales).

¹²⁴ Bélgica, Dinamarca, Alemania, Estonia, Irlanda, Luxemburgo, los Países Bajos, Eslovaquia, Finlandia y el Reino Unido.

Observaciones finales

En vista de lo anterior, parece que existen normas para garantizar que todos los ciudadanos de la Unión puedan ejercer su derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales y al Parlamento Europeo. Algunas de estas normas exigen que tanto los nacionales como los no nacionales tomen medidas administrativas.

Por ejemplo, en algunos Estados miembros, antes de ejercer el derecho de voto en las elecciones municipales, tanto los nacionales como los no nacionales tienen que solicitar su inclusión en el registro electoral. Este proceso podría ser engorroso para los no nacionales que, antes de presentar esta solicitud, tendrían que obtener algunos documentos administrativos del Estado miembro de acogida¹²⁵.

Para entender mejor las implicaciones de estas cuestiones, se ha intentado encontrar literatura sobre el comportamiento electoral de los ciudadanos de la Unión en las elecciones municipales. Sin embargo, la literatura sobre el tema es escasa. Sin embargo, es un hecho que, a pesar del creciente número de ciudadanos móviles de la Unión (en 2010 más de 13 millones), solo un número relativamente bajo de ellos ejercen sus derechos políticos en las elecciones municipales¹²⁶. Los datos estadísticos de los Estados miembros donde la inscripción en el censo electoral no es automática muestran que solo el 10 % de los ciudadanos de la Unión no nacionales solicitan la inscripción en el censo electoral en el Estado miembro de acogida¹²⁷. Este reducido número podría ser indicativo de la existencia de algunos factores que entorpecen el ejercicio de los derechos políticos. Una encuesta reciente de la Comisión Europea también puso de relieve la existencia de algunas cargas administrativas y reveló que, según la mayoría de los encuestados, la participación política podría aumentarse eliminando los requisitos relacionados con el registro o posibilitando el registro electrónico¹²⁸. Al dar forma a los debates sobre la implantación de un carné de identidad europeo, los responsables políticos podrían tener en cuenta el papel que este último podría desempeñar para solucionar los problemas mencionados y atender la solicitud de los ciudadanos de Europa.

También existen obstáculos administrativos en relación con el ejercicio del derecho de sufragio activo en las elecciones al Parlamento Europeo. Una encuesta reciente reveló que los ciudadanos de la Unión no nacionales encuentran dificultades administrativas al inscribirse en el censo electoral (51 % de los encuestados lo afirmaron)¹²⁹.

Sin embargo, parece que los obstáculos administrativos son solo uno de los motivos que alejan a los ciudadanos de las urnas. Según un estudio reciente que esboza el comportamiento electoral de los abstencionistas en las elecciones al Parlamento Europeo de 2014, solo un 4 % de los encuestados citaron como razón para no votar el registro y los «problemas relacionados con la tarjeta de elector». Esta cifra relativamente baja y el hecho de que, de las diecisiete justificaciones posibles para no votar, esta se clasificase como la duodécima más común, indican que el problema es insustancial, según los encuestados.

¹²⁵ [Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre la aplicación de la Directiva 94/80/CE por la que se fijan las modalidades de ejercicio del derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales por parte de los ciudadanos de la Unión residentes en un Estado miembro del que no sean nacionales \(COM\(2012\)99 final\), \(2012\)](#), pp. 13-14.

¹²⁶ Los datos estadísticos que muestran el creciente número de ciudadanos móviles de la Unión pueden encontrarse en: [Comisión Europea, «20 years of the European Single Market», \(2012\)](#), p. 25.

¹²⁷ [Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre la aplicación de la Directiva 94/80/CE por la que se fijan las modalidades de ejercicio del derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales por parte de los ciudadanos de la Unión residentes en un Estado miembro del que no sean nacionales \(COM\(2012\)99 final\), \(2012\)](#), p. 7.

¹²⁸ [Comisión Europea, «Flash Eurobarometer 431 Report - Electoral Rights», \(2016\)](#), p. 6.

¹²⁹ [Comisión Europea, «Flash Eurobarometer 430 - European Union Citizenship», \(2016\)](#), p. 47.

Los principales motivos para no votar son la «falta de confianza o insatisfacción con la política en general» (23 %), «falta de interés en la política como tal» (19 %) y «la votación no tiene consecuencias o no cambia nada» (14 %) ¹³⁰.

Los citados estudios no analizaron el grado en que obstaculizan las diferencias de los carnés de identidad nacionales el registro. Por lo tanto, sobre esta base no puede concluirse que la implantación de un carné de identidad europeo ofreciese una solución viable a los problemas detectados. Estas cuestiones, y en particular el posible papel que podría desempeñar un carné de identidad europeo para garantizar el registro automático de los ciudadanos de la Unión en los censos electorales nacionales, podrían estudiarse al esbozar las posibles funcionalidades de este carné.

Actualmente, las normas aplicables de la Unión dan derecho a los ciudadanos a ejercer su derecho a iniciar o adherirse a una iniciativa ciudadana europea. Sin embargo, cabe señalar que las normas aplicables a la adhesión a una iniciativa son complicadas, puesto que varían entre Estados miembros. Estas complejas normas podrían confundir a los ciudadanos. Como destacó la Defensora del Pueblo Europeo, algunas de las normas existentes impiden a los ciudadanos de la Unión residentes en un Estado miembro distinto al suyo firmar una iniciativa ciudadana europea como partidario de su Estado miembro de acogida. Esta situación se da en los Estados miembros donde el número de identificación personal que se exige para firmar una iniciativa solo se asigna en documentos expedidos a favor de los nacionales. Por lo tanto, la Defensora del Pueblo Europeo pidió a la Comisión Europea que simplificase la legislación e introdujese requisitos uniformes para todos los Estados miembros en términos de datos personales que deben proporcionarse al firmar una declaración de apoyo ¹³¹. La Comisión Europea reconoció en un informe reciente la complejidad de las normas aplicables a la firma de una iniciativa ciudadana europea y señaló que «las condiciones y los datos personales exigidos a los firmantes por los distintos Estados miembros siguen siendo un motivo de preocupación, especialmente cuando, a consecuencia de ello, se priva a los ciudadanos de su derecho a respaldar una iniciativa» ¹³². El informe de la Comisión Europea no va más allá de la detección de problemas y deja en manos del Parlamento Europeo la respuesta a ellos en forma de propuestas concretas. Como respuesta, el Parlamento Europeo ha pedido a la Comisión Europea que apruebe «requisitos de recogida de datos más fáciles de cumplir y armonizados» mediante la revisión del Reglamento (UE) n.º 211/2011 para garantizarles «a los ciudadanos la posibilidad de firmar una iniciativa ciudadana europea en su país de residencia» ¹³³. Estas normas revisadas todavía tienen que elaborarse. Los responsables políticos podrían estudiar potencialmente el papel que podría desempeñar un carné de identidad común europeo en la simplificación de las normas existentes.

3.2. Sinopsis de las iniciativas anteriores y actuales a nivel de la Unión

Esta sección describe si las iniciativas anteriores y actuales a nivel de la Unión han procurado facilitar la participación ciudadana en los procesos democráticos europeos mediante la implantación de un carné de identidad europeo o la armonización de algunas

¹³⁰ [Parlamento Europeo, «Estudio postelectoral 2014. Elecciones europeas de 2014. Síntesis analítica», \(2014\).](#)

¹³¹ [Decision of the European Ombudsman closing her own-initiative inquiry OI/9/2013/TN concerning the European Commission.](#)

¹³² [Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo, «Informe sobre la aplicación del Reglamento \(UE\) n.º 211/2011 sobre la iniciativa ciudadana», COM\(2015\) 145 final, p. 14.](#)

¹³³ [Resolución del Parlamento Europeo, de 28 de octubre de 2015, sobre la iniciativa ciudadana europea \(2014/2257\(INI\)\), \(2014\).](#)

características de los carnés de identidad nacionales y, de ser así, en qué medida. El objetivo es contribuir a la evaluación acerca de si es necesaria o no la introducción de un carné de identidad europeo.

El trabajo documental puso de relieve que ninguna de las iniciativas analizadas tenía como objetivo específico la implantación de un carné de identidad europeo o la plena armonización de los carnés de identidad nacionales.

Sin embargo, se han llevado a cabo varios proyectos de la Unión con el objetivo, entre otras cosas, de aumentar el uso de las herramientas TIC en los sistemas de identificación nacionales garantizando en algunos casos un cierto nivel de armonización. Aunque **ninguno de ellos se ha centrado específicamente en la democracia electrónica y la participación activa de los ciudadanos en la vida democrática de la Unión**, algunos abordaban los derechos de la ciudadanía de la Unión pertinentes. La siguiente descripción se refiere a algunos proyectos que se identificaron en el trabajo documental.

Una de las primeras iniciativas en este contexto fue la constitución del **Grupo de Porvoo**¹³⁴, un foro de debate e intercambio de buenas prácticas sobre los carnés de identidad electrónicos. Inicialmente fue una iniciativa de la Carta de la tarjeta inteligente electrónica de Europa¹³⁵, un proyecto puesto en marcha en 1999 por la Comisión Europea, que reunía a expertos del gobierno y la industria para abordar cuestiones de interoperabilidad, es decir, la capacidad con la que dos programas (por ejemplo un cliente y un servidor) son capaces de intercambiar e interpretar sus datos de forma correcta y segura con respecto a la implantación de tarjetas inteligentes en toda Europa¹³⁶. Era un grupo de interés sobre la identidad electrónica proactivo a nivel europeo que contribuyó de forma pertinente al debate público sobre las cuestiones del carné de identidad electrónico¹³⁷. Puso de relieve la necesidad de establecer unos requisitos mínimos para que los carnés de identidad electrónicos puedan utilizarse a través de las fronteras nacionales¹³⁸.

Uno de los resultados de la séptima reunión del Grupo de Porvoo, celebrada en 2004, fue una contribución al desarrollo del Programa de La Haya: consolidación de la libertad, la seguridad y la justicia en la Unión Europea¹³⁹ que tenía como objetivo entre otras cosas elaborar unas normas de seguridad mínimas para los carnés de identidad electrónicos¹⁴⁰.

Desde su constitución, el Grupo de Porvoo se ha reunido varias veces, celebrándose la última reunión en Francia en 2014 para examinar cuestiones relacionadas con la identidad electrónica europea y los servicios en línea seguros. Entre los temas debatidos en esta última reunión se incluyen la identificación electrónica, los servicios fiables para las transacciones electrónicas (por ejemplo, las firmas electrónicas, sellos de tiempo y

¹³⁴ El grupo adopta el nombre la ciudad finlandesa de Porvoo donde se constituyó por primera vez.

¹³⁵ IDABC [«Towards interoperable eIDs for European Citizens», \(2005\).](#)

¹³⁶ IDABC [«Towards interoperable eIDs for European Citizens», \(2005\).](#)

¹³⁷ IDABC, [«The Porvoo Group: promoting eID interoperability», \(2005\).](#)

¹³⁸ Thomas Myhr, «Regulating a European eID, a preliminary study on a regulatory framework for entity authentication and a pan European Electronic ID» para el Grupo de Porvoo sobre la identidad electrónica, (2005).

¹³⁹ Consejo de la Unión Europea, El Programa de La Haya: consolidación de la libertad, la seguridad y la justicia, 2005/C 53/01, DO C53/1 de 3 de marzo de 2005.

¹⁴⁰ [El Grupo Internacional de Porvoo](#) se reúne en Francia los días 22 y 23 de mayo de 2014, comunicado de prensa, 21 de mayo de 2014.

documentos, así como la verificación de sitios web) y asuntos relativos a la protección de la intimidad¹⁴¹.

El Consejo Europeo de Sevilla de 2002 aprobó un **plan de acción e-Europe 2005**¹⁴² con el objetivo de traducir la conectividad generalizada de internet ya promovida por el plan de acción e-Europe 2002¹⁴³ en una mayor productividad económica y una mejora de la calidad y el acceso a los servicios de todos los ciudadanos europeos sobre la base de una infraestructura segura a disposición del mayor número posible de personas¹⁴⁴.

Para dar seguimiento al plan de acción e-Europe 2005, entre 2003 y 2005 se llevó a cabo el **proyecto MODINIS**¹⁴⁵ con el objetivo general de fomentar el uso de los servicios de administración electrónica, negocio electrónico, sanidad electrónica y aprendizaje electrónico. El proyecto tenía como objetivo, entre otras cosas, sentar las bases para el establecimiento de una futura estructura europea de redes y seguridad de la información y respaldar los esfuerzos de los Estados miembros en el marco de e-Europe a través de conferencias y talleres. En él participaron todos los Estados miembros, Islandia y Noruega. La iniciativa no abordó específicamente la implantación de un carné de identidad europeo ni promovió la armonización de los carnés de identidad nacionales; en cambio, reforzó el uso de las TIC con respecto a varios tipos de servicios para los que podría utilizarse un carné de identidad nacional en algunos Estados miembros.

Del mismo modo, se estableció el proyecto piloto llamado **SEMIRAMIS**¹⁴⁶ para reforzar la prestación de servicios electrónicos. El proyecto piloto puso a prueba requisitos legales para el intercambio de información sensible/personal agregada desde varias bases de datos, la gestión de la identidad y la transferencia segura de datos. Puso a prueba dos hipótesis en este sentido, una con organizaciones públicas y privadas únicamente y otra con ciudadanos de toda Europa¹⁴⁷. Aunque el proyecto piloto se centraba en la prestación de servicios electrónicos (públicos o privados) que pudiesen vincularse al carné de identidad nacional, no buscaba específicamente armonizar los carnés de identidad nacionales, crear un carné de identidad europeo o promover la democracia electrónica y los derechos políticos que aumentarían la participación democrática de los ciudadanos. Sin embargo, no puede excluirse que, en algunos Estados miembros, los servicios electrónicos públicos prestados podrían ligarse a estos aspectos, por ejemplo la votación a través de un servicio de administración electrónica (votación electrónica).

Con respecto a una cuestión similar se llevó a cabo el proyecto piloto **STORK** entre 2008 y 2011 con el objetivo de establecer una plataforma de interoperabilidad de los sistemas de identificación electrónica (cuya categoría podría incluir también los carnés de identidad). Su objetivo era permitir a los ciudadanos establecer nuevas relaciones electrónicas a través de las fronteras, simplemente presentando su carné de identidad electrónico nacional. La motivación de esta iniciativa era posibilitar el acceso de los ciudadanos a los sistemas de información de los Estados miembros mediante el uso de sus carnés de identidad electrónicos nacionales con una modificación mínima en los propios sistemas de información. La iniciativa logró producir un conjunto de especificaciones técnicas para

¹⁴¹ [El Grupo Internacional de Porvoo](#) se reúne en Francia los días 22 y 23 de mayo de 2014, comunicado de prensa, 21 de mayo de 2014.

¹⁴² Eur-Lex [«e-Europe 2005»](#).

¹⁴³ Eur-Lex [«e-Europe 2002»](#).

¹⁴⁴ Eur-Lex [«e-Europe 2005»](#).

¹⁴⁵ Proyecto [MODINIS](#).

¹⁴⁶ Proyecto [SEMIRAMIS](#).

¹⁴⁷ Proyecto [SEMIRAMIS](#).

reforzar la interoperabilidad de los carnés de identidad electrónicos¹⁴⁸ de los países participantes¹⁴⁹.

Del mismo modo que SEMIRAMIS, STORK no pretendía armonizar los carnés de identidad nacionales o implantar un carné de identidad europeo. En cambio, buscaba garantizar el funcionamiento de los carnés de identidad electrónicos nacionales y facilitar así su uso a través de las fronteras. De hecho, el proyecto piloto permitió a los ciudadanos utilizar de forma segura los servicios electrónicos a través de las fronteras para acceder a servicios de administración públicos¹⁵⁰.

STORK 2.0¹⁵¹ se basó en los resultados de STORK y tenía el mismo objetivo. Se desarrolló entre 2012 y 2015 y en él participaron Austria, Bélgica, la República Checa, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estonia, Francia, Grecia, Islandia, Italia, Lituania, Luxemburgo, los Países Bajos, Portugal, el Reino Unido, Suecia, Suiza y Turquía. Generó actividades piloto transfronterizas que ofrecían servicios integrados de identificación electrónica en cuatro ámbitos distintos: aprendizaje electrónico y cualificaciones académicas, banca electrónica, servicios públicos para empresas y sanidad electrónica. El proyecto permitió a los ciudadanos identificarse a través de las fronteras mediante el uso de datos de identidad extraídos de fuentes auténticas y fiables (proveedores atribuidos) o representar a otras personas físicas o jurídicas, en el contexto de distintos ámbitos empresariales¹⁵².

Los servicios transfronterizos de STORK 2.0 confirmaron las ventajas del intercambio transfronterizo de información, incluida, por primera vez, información sobre personas jurídicas. Por ejemplo, los mandatos electrónicos de personas jurídicas (por ejemplo empresas) a personas físicas (por ejemplo, representantes legales) dentro del programa centrado en los servicios públicos para empresas han facilitado el acceso de empresas extranjeras a los servicios de administración electrónica en línea al permitirles obtener permisos administrativos, abrir filiales etc. a través de internet¹⁵³.

La interoperabilidad de los carnés de identidad electrónicos nacionales no solo ha sido el objetivo de proyectos a nivel europeo. Otros proyectos llevados a cabo a nivel nacional, que permiten a dos o más Estados miembros cooperar, han perseguido el mismo objetivo.

Por ejemplo, el portal de negocios electrónicos estonio¹⁵⁴ permite constituir una sociedad de responsabilidad limitada simple a través de internet con un carné de identidad electrónico estonio o un carné de identidad electrónico de Bélgica, Portugal, Lituania o Finlandia. Los servicios de pensiones y asistencia social alemán y polaco¹⁵⁵ prevén el uso bilateral transfronterizo de sistemas de identificación electrónica. Estos ejemplos ofrecen un bajo nivel de funcionalidad en comparación con el reconocimiento mutuo a nivel europeo de los sistemas nacionales de identificación electrónica; sin embargo, siguen demostrando el valor de estos servicios en situaciones transfronterizas¹⁵⁶.

¹⁴⁸ Los países participantes fueron Islandia, el Reino Unido, Suecia, Portugal, España, Francia, Bélgica, los Países Bajos, Luxemburgo, Italia, Alemania, Austria, Eslovenia y Estonia.

¹⁴⁹ Proyecto [STORK](#).

¹⁵⁰ Proyecto [STORK](#).

¹⁵¹ Proyecto [STORK 2.0](#).

¹⁵² Proyecto [STORK 2.0](#).

¹⁵³ Proyecto [STORK 2.0](#).

¹⁵⁴ E-RIK, [Centro de registros y servicios de información](#).

¹⁵⁵ Sistema de pensiones alemán – [página web](#).

¹⁵⁶ Comisión Europea, «[Electronic identification, signatures and trust services: Questions & Answers](#)», Memo, Bruselas, 4 de junio de 2012.

Aunque no era el objetivo de las iniciativas mencionadas, en los últimos años se han mantenido varios debates sobre la democracia electrónica como forma de mejorar y ampliar la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones.

A nivel internacional, una recomendación del Consejo de Europa de 2009 sobre la democracia electrónica¹⁵⁷ reconoció la serie de iniciativas que se habían llevado a cabo en los Estados miembros en este ámbito y también que las TIC estaban facilitando progresivamente la participación democrática de los ciudadanos y contribuyendo a una mayor transparencia y rendición de cuentas de las instituciones y procesos democráticos. La misma recomendación hacía hincapié en la importancia de mantener y mejorar las instituciones y procesos democráticos en el contexto de las nuevas oportunidades y desafíos que presenta la sociedad de la información. También destacaba la existencia de riesgos derivados de la falta de acceso a las TIC y la inadecuación de las cualificaciones de alfabetización electrónica de determinados sectores de la población¹⁵⁸.

En 2008, el Parlamento Europeo publicó un estudio¹⁵⁹ que analizaba el potencial de internet para aumentar la participación e implicación de los ciudadanos en el ciclo normativo y reforzar así la democracia electrónica, especialmente con respecto a la votación electrónica, la administración pública electrónica y la participación electrónica. El estudio puso de relieve que la participación electrónica en la formulación de políticas de las instituciones de la Unión (por ejemplo a través de foros y debates en línea sobre cuestiones políticas) brindaría una forma democrática adicional de ciudadanía europea más allá del derecho de sufragio activo. Sin embargo, esto supondría organizar la participación electrónica de forma que sea accesible, transparente y significativa para todos los ciudadanos europeos. En aquel momento, el estudio concluyó que, debido a las consideraciones de costes y beneficios, las cuestiones tecnológicas y las razones de legitimidad política, la democracia electrónica en la Unión no podía basarse en un sistema europeo de votación electrónica.

Los documentos políticos mencionados destacan el importante papel de las TIC en el aumento de la participación democrática de los ciudadanos y el pleno disfrute de los derechos de ciudadanía de la Unión, en particular los derechos políticos. En este contexto, los carnés de identidad electrónicos ya han demostrado su importancia en algunos Estados miembros, por ejemplo en relación con la votación electrónica.

En vista de las políticas de la Unión descritas anteriormente y el desarrollo constante de las TIC, es probable que tengan que darse nuevos pasos para reforzar plenamente el disfrute de los derechos de ciudadanía de la Unión, entre otras cosas posiblemente a través de la implantación de un carné de identidad europeo.

¹⁵⁷ Consejo de Europa «[Electronic democracy \("e-democracy"\)](#)» Recommendation CM/rec(2009)1 and explanatory memorandum.

¹⁵⁸ Consejo de Europa «[Electronic democracy \("e-democracy"\)](#)» Recommendation CM/rec(2009)1 and explanatory memorandum.

¹⁵⁹ Parlamento Europeo, STOA «[E-public, e-participation and e-voting in Europe - prospects and challenges](#)», (2011), IP/A/STOA/FWC-2008-96/LOT4/C1/SC2.

4. VALOR AÑADIDO EUROPEO Y FINALIDAD DE UN DOCUMENTO DE IDENTIDAD EUROPEO

PRINCIPALES CONCLUSIONES

- La mayoría de las partes interesadas se mostraron dudosas acerca del valor añadido europeo de un carné de identidad europeo y pidieron más datos relativos al papel que podría desempeñar dicho documento en el refuerzo de los derechos políticos de la Unión.
- Las partes interesadas señalaron que esta iniciativa debería venir impulsada por la necesidad y ser respaldada por los ciudadanos de la Unión.
- Una minoría de partes interesadas podía visualizar una cierta función del carné de identidad europeo en el refuerzo de los derechos de participación democrática a nivel europeo.
- Más partes interesadas se referían al posible uso de un carné de identidad europeo para reforzar el ejercicio de los derechos de libre circulación.
- El trabajo documental indica la posible necesidad de una actuación a nivel de la Unión (entre ellas posiblemente la adopción de un carné de identidad europeo), puesto que parece que los ciudadanos de la Unión, especialmente cuando se desplazan por Europa, no pueden hacer pleno uso de sus derechos de participación democrática. Esto se debe en cierta medida a los obstáculos administrativos.

4.1. Valor añadido europeo de un documento de identidad europeo

El valor añadido europeo refleja la importancia y la pertinencia generalizadas de las medidas europeas y las medidas nacionales conexas. Con respecto al valor añadido europeo, esta sección pretende exponer la percepción general de las partes interesadas sobre la implantación de un carné de identidad europeo para aumentar la participación ciudadana en los procesos democráticos europeos. Este estudio refleja las opiniones de cuarenta y dos partes interesadas¹⁶⁰.

Una minoría de las partes interesadas (quince)¹⁶¹ se refirieron a la implantación de un carné de identidad europeo como una importante oportunidad para reforzar la participación de los ciudadanos de la Unión en la vida democrática de esta última. Reconociendo los riesgos de convertir esta iniciativa en un paso simbólico hacia una «Europa federal»¹⁶², estas quince partes interesadas también mencionaron la necesidad de que este carné de identidad europeo tenga múltiples finalidades, sin limitarse a la participación democrática. Señalaron que los ciudadanos de la Unión acogerían mejor un carné de identidad europeo si también estuviese ligado a la libre circulación. Estas partes interesadas subrayaron la importancia de que los ciudadanos de la Unión sean testigos directamente de las sólidas

¹⁶⁰ De ellas, nueve eran miembros de autoridades públicas, dos eran miembros de organizaciones de la sociedad civil, ocho eran académicos y veintitrés representaban la categoría «otras». Esta última categoría abarca a todas las partes interesadas que no representan a la sociedad civil, el ámbito académico y las autoridades públicas.

¹⁶¹ De ellas, seis eran miembros de autoridades públicas, una era miembro de una organización de la sociedad civil, dos eran académicos y seis pertenecían a la categoría «otras».

¹⁶² El término «Europa federal» se refiere a una entidad política que se caracteriza por una unión de Estados parcialmente autónomos que operan bajo una entidad central. Puede encontrarse más información entre otros lugares en la [página web WhygoFederal, «European Federation – Is it a Dream or a Nightmare?»](#), (2015).

ventajas que aportará este carné a su vida cotidiana, en términos de simplificación de las cargas administrativas, viajes y desplazamiento alrededor de la Unión. Esta opinión era compartida por algunas de las partes interesadas que no estaban a favor de un carné de identidad europeo (véase más adelante).

Entre las quince partes interesadas a favor de un carné de identidad europeo, una¹⁶³ asociaba las ventajas de su implantación a la actual crisis migratoria, las crecientes amenazas terroristas, las crecientes preocupaciones por la seguridad y el aumento de la delincuencia transfronteriza. Esta parte interesada afirmaba que la implantación de un único carné de identidad europeo podría garantizar un mayor número de controles e intercambios de datos en la Unión más normalizados. Estas mejoras son necesarias, teniendo en cuenta que las amenazas podrían provocar el desmantelamiento de un espacio socioeconómico que ha demostrado ser beneficioso para todos los Estados miembros durante décadas.

Algunas partes interesadas¹⁶⁴ señalaron que un carné de identidad europeo sería beneficioso para la aplicación y el reconocimiento de tecnologías de identidad electrónica en toda Europa. En concreto, los Estados miembros estarían más dispuestos a aplicar el Reglamento (UE) n.º 910/2014 relativo a la identificación electrónica y los servicios de confianza para las transacciones electrónicas en el mercado interior.

La mayoría de las partes interesadas consultadas (veintisiete¹⁶⁵) consideraban que la implantación de un carné de identidad europeo no tendría un valor añadido europeo y, en particular, no reforzaría la participación de los ciudadanos en los procesos democráticos. Algunas de ellas (seis¹⁶⁶) señalaban que toda iniciativa concreta relativa a la implantación de un carné de identidad europeo debería basarse en una necesidad concreta percibida por los ciudadanos de la Unión. Además, antes de dar forma a una iniciativa real, sería necesario realizar una evaluación de impacto y una consulta pública.

En la misma línea, diez¹⁶⁷ de estas veintisiete partes interesadas mencionaron la falta de datos e información básicas tangibles que fundamenten la supuesta relación entre la implantación de un carné de identidad europeo y la mejora de la participación de los ciudadanos de la Unión en la vida democrática. Estas partes interesadas afirmaron que, sin un conjunto preciso de datos que expliquen esta relación, no puede alegarse que esta solución sea beneficiosa para la democracia europea. Diez partes interesadas afirmaron que podrían establecerse mecanismos más eficaces que el carné de identidad europeo para reforzar la participación de los ciudadanos de la Unión en la vida democrática de esta última. En este sentido, seis partes interesadas declararon además que la mejora de la participación de los ciudadanos en la vida democrática de la Unión podría lograrse, entre otras cosas, mediante i) el refuerzo de la cobertura mediática de la Unión dentro de los Estados miembros (invirtiendo más en las páginas relacionadas con la Unión en los periódicos nacionales o locales, creando una revista común de la Unión, reforzando la cobertura mediática de las acciones de la Unión y fortaleciendo así el sentimiento de pertenencia a un sistema común); ii) el aumento del conocimiento de los documentos y la

¹⁶³ Representaba a una autoridad pública.

¹⁶⁴ De ellas, una representaba a una autoridad pública y la otra pertenecía al ámbito académico.

¹⁶⁵ De ellas, tres eran miembros de autoridades públicas, una era miembro de una organización de la sociedad civil, seis eran académicos y diecisiete pertenecían a la categoría «otras».

¹⁶⁶ De ellas, una era miembro de una organización de la sociedad civil, tres eran académicos y dos pertenecían a la categoría «otras».

¹⁶⁷ De ellas, una era miembro de una organización de la sociedad civil, tres eran académicos y seis pertenecían a la categoría «otras».

información de la Unión por parte de los ciudadanos y el acceso a ellos; iii) el aumento de la implicación de los ciudadanos de la Unión en la vida cotidiana de esta última (conexión más estrecha entre los diputados nacionales al Parlamento Europeo y su electorado).

Entre estas veintisiete partes interesadas, catorce afirmaron¹⁶⁸ que los derechos democráticos y la participación de los ciudadanos ya están reguladas actualmente a nivel nacional. De modo similar al argumento esgrimido por la mayoría de las partes interesadas a favor de la implantación de este carné de identidad europeo, estas catorce partes interesadas afirmaron que su implantación sería más eficiente para facilitar la participación ciudadana en la vida democrática si se contemplase también como herramienta para facilitar la libre circulación en la Unión.

Dos partes interesadas¹⁶⁹ consideraron además la confusión que este carné de identidad europeo podría crear para los ciudadanos de la Unión no nacionales que actualmente tienen derecho a un carné de identidad nacional (por ejemplo, los requisitos y procedimientos para la obtención de un carné de identidad nacional por parte de los cónyuges extranjeros de los ciudadanos de la Unión difieren entre Estados miembros). Solo una parte interesada¹⁷⁰ de estas veintisiete citó la baja tasa de participación de los ciudadanos en los procesos democráticos como un problema a nivel europeo y nacional. Sin embargo, afirmó también que este tipo de problema apenas se solucionaría con la implantación de un carné de identidad europeo.

Las veintisiete partes interesadas mencionaron explícitamente la posible contraproductividad de implantar un carné de identidad europeo, que los ciudadanos de la Unión verían probablemente como otro elemento burocrático excesivamente complejo y extremadamente costoso a nivel europeo. Según estas partes interesadas, la implantación de un carné de identidad europeo podría poner en peligro los objetivos del propio proyecto europeo, al impulsar el ya creciente euroescepticismo. Algunas de ellas reconocieron que podría contribuir al refuerzo del sentimiento de ciudadanía de la Unión; sin embargo, no se consideró un elemento suficientemente sólido para garantizar la inversión en este proyecto.

Sobre la base de las entrevistas a las partes interesadas, parece que la mayoría de ellas se muestran bastante dudosas acerca del valor añadido europeo de un carné de identidad europeo. Sin embargo, es importante señalar que, al menos por el momento, no existe ninguna iniciativa política o legislativa para la adopción de este carné. Por lo tanto, las partes interesadas no podían reflexionar sobre algo tangible y, en su lugar, dieron su opinión en términos más generales.

Sin embargo, el trabajo documental llevado a cabo en este estudio, cuyos resultados se presentan en la sección 3 (Justificación de la implantación de un documento de identidad europeo), parece indicar que es necesaria una actuación a nivel europeo. Al parecer, los ciudadanos de la Unión que se desplazan por Europa no pueden ejercer plenamente sus derechos de participación democrática. Esto se debe en cierta medida a los obstáculos administrativos.

La adopción de un carné de identidad europeo podría ser una de las opciones que considere la Unión cuando valore la posible forma de solucionar los problemas detectados. Sin

¹⁶⁸ De ellas, una era miembro de una organización de la sociedad civil, dos eran académicos, dos eran miembros de autoridades públicas y nueve pertenecían a la categoría «otras».

¹⁶⁹ De ellas, una pertenecía al ámbito académico y la otra a la categoría «otras».

¹⁷⁰ Perteneciente a la categoría «otras».

embargo, sobre la base de las opiniones de las partes interesadas, parece que esta opción podría no ser la más adecuada para aumentar la participación de los ciudadanos en los procesos democráticos europeos. Por lo tanto, podría estudiarse otra forma, como una mayor armonización de los carnés de identidad nacionales.

En el contexto del refuerzo de los derechos de libre circulación, la Comisión Europea ya ha abordado esta posibilidad. En nombre de la Comisión Europea, la Sra. Věra Jourová¹⁷¹ señaló que se estaba llevando a cabo un estudio que evaluaba «distintas opciones políticas para facilitar la libre circulación de personas en la Unión» entre otras cosas mediante el refuerzo de los carnés de identidad nacionales. En 2015 se puso en marcha un estudio externo que analizaba, entre otras cosas, la posible armonización de los carnés de identidad nacionales¹⁷². Los resultados de este estudio todavía no se han publicado.

4.2. Finalidad de un documento de identidad europeo

Esta subsección presenta las opiniones de las partes interesadas sobre la posible finalidad de un carné de identidad europeo, especialmente con respecto al aumento de la participación de los ciudadanos en los procesos democráticos europeos.

Como se mencionó anteriormente, quince¹⁷³ de las cuarenta y dos partes interesadas consultadas estaban a favor de la implantación de un carné de identidad europeo.

Cuando se les preguntó por el uso específico de este carné en el aumento de la participación de los ciudadanos en los procesos democráticos a nivel europeo, cinco partes interesadas (de las quince que apoyan la idea de un carné de identidad europeo)¹⁷⁴ mencionaron la funcionalidad de usarlo como acreditación de la identidad al ejercer el derecho de voto en las elecciones municipales y al Parlamento Europeo y adherirse a una iniciativa ciudadana europea.

Las partes interesadas también añadieron que el carné de identidad europeo podría facilitar la posibilidad de comunicación de los ciudadanos con las instituciones de la Unión, por ejemplo facilitando el acceso a documentos oficiales de esta última.

Las otras diez partes interesadas¹⁷⁵ reconocieron finalidades más generales no relacionadas necesariamente con los derechos políticos de la Unión. Mencionaron el posible uso del carné para la constitución de empresas transfronterizas y el acceso a los servicios de otros Estados miembros (por ejemplo, sanidad electrónica, educación electrónica, seguridad social, etc.). Se alegó que un carné de identidad común europeo podría reducir algunas cargas administrativas que surgen actualmente de las diferencias entre los carnés nacionales.

¹⁷¹ [Parliamentary questions «Answer given by Ms Jourová on behalf of the Commission» \(2015\).](#)

¹⁷² Comisión Europea, «[Estudio para apoyar la preparación de una evaluación de impacto en las iniciativas políticas de la Unión Europea sobre los documentos de identidad y de residencia a fin de facilitar el ejercicio del derecho de circulación](#)», 2015/S 139-255597.

¹⁷³ De ellas, seis eran miembros de autoridades públicas, una era miembro de una organización de la sociedad civil, dos eran académicos y seis pertenecían a la categoría «otras».

¹⁷⁴ De ellas, una pertenecía al ámbito académico, tres eran miembros de autoridades públicas y una pertenecía a la categoría «otras».

¹⁷⁵ De ellas, dos eran representantes de la sociedad civil, cinco eran miembros de instituciones públicas y tres se inscribían en la categoría «otras».

Cuando se les preguntó sobre la forma que debería adoptar este carné de identidad europeo, trece¹⁷⁶ partes interesadas optaron por el formato electrónico. Una parte interesada¹⁷⁷ sugirió el uso de un carné de identidad electrónico con dos chips, uno que almacene datos importantes en el contexto nacional (por ejemplo, dirección, nacionalidad, etc.) y otro que almacene datos importantes para los procesos a nivel de la Unión (por ejemplo, datos biométricos). Otra parte interesada¹⁷⁸ fue más allá al afirmar que debería implantarse un posible sistema europeo de identificación electrónica mediante un sistema más avanzado que un carné de identidad electrónico europeo. Alegó que es necesaria una aplicación móvil o un sistema de identificación electrónica similar teniendo en cuenta la actual evolución tecnológica.

La mayoría (veintisiete) de las partes interesadas¹⁷⁹ no apoyaba la implantación de un carné de identidad europeo y no le atribuía una finalidad valiosa, al margen quizá de facilitar la libre circulación. En general, también excluían el papel que podría desempeñar en el aumento de la participación de los ciudadanos en los procesos democráticos a nivel de la Unión. Uno de ellos¹⁸⁰, si bien rechazaba la idea de un carné de identidad europeo, expresó su preferencia por el refuerzo del reconocimiento mutuo de los carnés de identidad nacionales. Otras dos partes interesadas¹⁸¹ advirtieron de que los ciudadanos podrían estar en contra de la idea de adoptar un carné de identidad europeo con el fin de aumentar su participación en los procesos democráticos a nivel europeo y lo verían como una carga burocrática adicional para ellos.

En conclusión, las partes interesadas parecen no reconocer que podría desempeñar un papel en el aumento de la participación de los ciudadanos en los procesos democráticos europeos.

¹⁷⁶ De ellas, cinco eran miembros de autoridades públicas, una era miembro de una organización de la sociedad civil, dos eran académicos y cinco pertenecían a la categoría «otras».

¹⁷⁷ Representante de una autoridad pública.

¹⁷⁸ Perteneciente al ámbito académico.

¹⁷⁹ De ellas, diecinueve se inscribían en la categoría «otras», dos eran representantes de la sociedad civil, cuatro representaban a las autoridades públicas y tres pertenecían al ámbito académico.

¹⁸⁰ Representante de una autoridad pública.

¹⁸¹ Pertenecientes al ámbito académico.

5. VIABILIDAD JURÍDICA Y POLÍTICA DE UN DOCUMENTO DE IDENTIDAD EUROPEO

PRINCIPALES CONCLUSIONES

- En los Tratados no existe una base jurídica para legislar en relación con un carné de identidad europeo con el único propósito de aumentar la participación de los ciudadanos en los procesos democráticos europeos. La base jurídica para la actuación a nivel de la Unión se prevé en relación con el refuerzo de los derechos de libre circulación, que sin embargo no pueden considerarse de forma aislada a otros derechos de ciudadanía de la Unión (principio de atribución).
- Teniendo en cuenta que existen factores que obstaculizan el ejercicio de los derechos de participación democrática por parte de los ciudadanos de la Unión y que no pueden superar solos los Estados miembros (principio de subsidiariedad), parece necesaria una actuación a nivel de la Unión. Al configurar el concepto de carné de identidad europeo, debería evaluarse si es o no la herramienta más adecuada y menos onerosa para resolver los problemas detectados (principio de proporcionalidad).
- El proceso de implantación de un carné de identidad europeo no puede considerarse de forma aislada a la legislación sobre protección de datos y las normas aplicables a la interoperabilidad de los sistemas de identificación electrónica. En materia de protección de datos, el almacenamiento, acceso y control de los datos personales son las principales cuestiones que deben examinarse. También debería abordarse la necesidad de garantizar la interoperabilidad de un carné de identidad europeo con los sistemas de identificación electrónica a nivel nacional.
- Teniendo en cuenta la variedad de actores que intervienen en los procesos decisorios a nivel europeo y, por ende, la plétora de intereses, es esencial que la implantación de un carné de identidad europeo esté respaldada por una voluntad política suficiente. Las opiniones de los Estados miembros podrían ser controvertidas en muchos puntos, entre ellos la cantidad de datos que almacenar en el carné o el vínculo de este con bases de datos.

5.1. Viabilidad jurídica

5.1.1. Base jurídica

El propósito de esta sección es evaluar el grado en que la implantación de un carné de identidad europeo es viable desde el punto de vista jurídico, teniendo en cuenta su finalidad aparente de facilitar la participación ciudadana en los procesos democráticos a nivel europeo.

Los Tratados de la Unión determinan los límites del derecho de actuación de la Unión. En virtud del artículo 5 del TUE, que establece el **principio de atribución**, la Unión solo puede actuar dentro de los límites de las competencias que le atribuyen los Tratados¹⁸². El TFUE distingue tres categorías principales de competencias: competencias exclusivas, compartidas y complementarias. La competencia exclusiva se refiere a los casos en que

¹⁸² El artículo 5 del TUE, que establece el principio de atribución, reza lo siguiente: «2. En virtud del principio de atribución, la Unión actúa dentro de los límites de las competencias que le atribuyen los Estados miembros en los Tratados para lograr los objetivos que éstos determinan. Toda competencia no atribuida a la Unión en los Tratados corresponde a los Estados miembros».

solo la Unión tiene facultad para actuar, mientras que la competencia compartida se refiere a los casos en que los Estados miembros pueden actuar siempre que la Unión haya decidido no hacerlo. La competencia complementaria, que también podría denominarse competencia coordinadora, se refiere a los ámbitos reservados a los Estados miembros. La Unión únicamente puede intervenir para apoyar, coordinar o complementar las acciones de los Estados miembros. El TFUE recoge una lista no exhaustiva de ámbitos afectados por cada categoría de competencia en sus artículos 3 (sobre la competencia exclusiva), 4 (sobre la competencia compartida) y 6 (sobre la competencia complementaria).

El artículo 4 del TFUE especifica que la competencia compartida entre la Unión y los Estados miembros se aplica en el espacio de libertad, seguridad y justicia. Esta categoría abarca una amplia gama de ámbitos políticos, entre otros los relacionados con el ejercicio de los derechos de ciudadanía¹⁸³.

Los Tratados facultan específicamente a la Unión para legislar con respecto a determinados derechos de ciudadanía. Así ocurre en relación con algunos de los derechos de participación democrática también, por ejemplo el derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales y al Parlamento Europeo (artículo 22, apartados 1 y 2, del TFUE) y el derecho a poner en marcha y adherirse a una iniciativa ciudadana europea (artículo 24 del TFUE). Aunque estas disposiciones permiten a la Unión establecer modalidades detalladas para el ejercicio de estos derechos, no la dotan de las competencias necesarias para adoptar disposiciones relativas a los carnés de identidad.

La facultad de legislar en relación con los carnés de identidad se establece en el artículo 77, apartado 3 del TFUE¹⁸⁴. Esta disposición establece que, en el marco del procedimiento legislativo especial¹⁸⁵, el Consejo puede adoptar disposiciones relativas a los documentos de identidad en caso de que resulte necesaria una acción a nivel de la Unión para facilitar el ejercicio de los derechos recogidos en el artículo 20, apartado 2, letra a), del TFUE (derecho a desplazarse y residir libremente dentro del territorio de los Estados miembros).

Por lo tanto, la acción de la Unión respecto a los carnés de identidad solo puede producirse dentro de los parámetros legales establecidos en los artículos 77 y 20, apartado 2, letra a), del TFUE. Como se menciona en la sección 3 de este informe (Justificación de la implantación de un documento de identidad europeo), los derechos de libre circulación no pueden considerarse de forma aislada a otros derechos de ciudadanía y, por ende, a los derechos políticos de la Unión. Todo límite que impida a los ciudadanos desplazarse por Europa obstaculiza el pleno disfrute de los derechos políticos de la Unión, que se reconocen a todos los ciudadanos independientemente de su lugar de residencia en la Unión. Asimismo, las dificultades asociadas al ejercicio de los derechos políticos de la Unión podrían disuadir a las personas de trasladarse al extranjero y repercutir así en el ejercicio del derecho a la libre circulación.

¹⁸³ Como destacan los [Programas de Tampere](#), [La Haya](#) y [Estocolmo](#).

¹⁸⁴ El artículo 77, apartado 3, del TFUE es del siguiente tenor: «3. Si resulta necesaria una acción de la Unión para facilitar el ejercicio del derecho, establecido en la letra a) del apartado 2 del artículo 20, y a menos que los Tratados hayan previsto poderes de actuación a tal efecto, el Consejo podrá establecer, con arreglo a un procedimiento legislativo especial, disposiciones relativas a los pasaportes, documentos de identidad, permisos de residencia o cualquier otro documento asimilado. El Consejo se pronunciará por unanimidad, previa consulta al Parlamento Europeo».

¹⁸⁵ El proceso decisorio constituye una excepción al procedimiento legislativo ordinario en el sentido de que el Consejo actúa como único legislador. El papel del Parlamento Europeo se limita a la consulta o la aprobación dependiendo del caso. El artículo 289 del TFUE especifica las principales normas aplicables a los procedimientos especiales.

También cabe destacar que, a pesar de las limitaciones de la base jurídica establecida en el artículo 77 del TFUE, la Unión ha mostrado interés en legislar en relación con los carnés de identidad nacionales. Por ejemplo, recientemente aprobó el Reglamento (UE) n.º 910/2014, con pleno efecto a partir del 1 de julio de 2016, que creará un sistema europeo de reconocimiento de la identificación electrónica. Este sistema influirá en los carnés de identidad nacionales, puesto que en determinados Estados miembros, como Bélgica o Estonia, estos son los únicos documentos que se utilizan para fines de identificación electrónica.

Al aprobar el Reglamento (UE) n.º 910/2014, la Unión se basó en el artículo 114 del TFUE¹⁸⁶, que prevé la aproximación de las leyes siempre que sea necesario para establecer o garantizar el funcionamiento del mercado interior.

Además del principio de atribución, los **principios de subsidiariedad** y **proporcionalidad** también determinan el derecho de actuación de la Unión. Estos principios definen el grado en que la Unión puede ejercer sus competencias atribuidas.

Con arreglo al principio de subsidiariedad, la Unión puede actuar en ámbitos de competencia compartida, siempre que los Estados miembros no resuelvan de forma suficiente el problema (prueba de necesidad) y la Unión pueda alcanzar los objetivos mejor que los Estados miembros en solitario (prueba de valor añadido de la Unión)¹⁸⁷.

Como destacan las conclusiones de la sección 3 de este informe (Justificación de la implantación de un documento de identidad europeo), los carnés de identidad nacionales difieren en cierta medida en cuanto a características y funcionalidades básicas. Puede considerarse que esto crea ciertas desigualdades, especialmente para los ciudadanos de la Unión que residen en un Estado miembro distinto al suyo. Por ejemplo, los procesos administrativos vinculados al ejercicio de los derechos políticos de la Unión podrían ser excesivamente complejos y crear desigualdades entre nacionales y no nacionales. Como pone de relieve la sección 3 de este informe, los ciudadanos de la Unión no nacionales se encuentran con requisitos relacionados con el registro antes de las elecciones municipales y al Parlamento Europeo que se consideran engorrosos. Asimismo, dependiendo de su Estado miembro de acogida, podrían o no adherirse a una iniciativa ciudadana europea como partidarios del Estado miembro en el que residen. Estas dificultades, que varían de un Estado miembro a otro, no pueden superarlas los Estados miembros por sí solos y, por lo tanto, podría resultar necesaria una acción a nivel europeo. Por ejemplo, la revisión del Reglamento (UE) n.º 211/2011 parece necesaria para garantizar «a los ciudadanos la posibilidad de firmar una iniciativa ciudadana europea en su país de residencia»¹⁸⁸. La Unión podría entonces estudiar, mientras analiza en profundidad las causas fundamentales de los problemas, el papel que podría desempeñar un carné de identidad europeo en la eliminación de los obstáculos existentes.

¹⁸⁶ El artículo 114 del TFUE es del siguiente tenor: «1. Salvo que los Tratados dispongan otra cosa, se aplicarán las disposiciones siguientes para la consecución de los objetivos enunciados en el artículo 26. El Parlamento Europeo y el Consejo, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario y previa consulta al Comité Económico y Social, adoptarán las medidas relativas a la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros que tengan por objeto el establecimiento y el funcionamiento del mercado interior».

¹⁸⁷ El artículo 5 del TUE, que establece el principio de subsidiariedad, reza lo siguiente: «3. En virtud del principio de subsidiariedad, en los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva, la Unión intervendrá sólo en caso de que, y en la medida en que, los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros, ni a nivel central ni a nivel regional y local, sino que puedan alcanzarse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción pretendida, a escala de la Unión».

¹⁸⁸ [Resolución del Parlamento Europeo, de 28 de octubre de 2015, sobre la iniciativa ciudadana europea \(2014/2257\(INI\)\), \(2015\).](#)

Al hacerlo, tendrá que velar por el cumplimiento del **principio de proporcionalidad** conforme al cual el ejercicio de la competencia de la Unión no puede exceder de lo necesario para alcanzar los objetivos de los Tratados¹⁸⁹. De conformidad con el principio de proporcionalidad, se recomienda que las instituciones de la Unión, al configurar el carné de identidad europeo, evalúen si es la herramienta más adecuada y menos onerosa para resolver los problemas detectados.

5.1.2. Marco jurídico

El TFUE dispone que todo ciudadano de un Estado miembro de la Unión es automáticamente ciudadano de la Unión y puede disfrutar los derechos democráticos asociados a dicha ciudadanía, entre ellos el derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales y al Parlamento Europeo y el derecho a poner en marcha o adherirse a una iniciativa ciudadana europea.

Como destaca la sección 3 de este estudio (Justificación de la implantación de un documento de identidad europeo), las normas relacionadas con el uso de los carnés de identidad al ejercer estos derechos presentan algunas diferencias en función del Estado miembro de que se trate, complicando así en cierto modo el sistema. Además, el uso de TIC en los carnés de identidad de algunos Estados miembros ha aumentado (por ejemplo, el uso de carnés de identidad electrónicos). Estos carnés permiten ciertas funcionalidades electrónicas que no ofrecen los carnés no electrónicos de otros Estados miembros. En este contexto, y teniendo en cuenta la ausencia de normas a nivel europeo, la Unión no brinda una igualdad de condiciones a todos sus ciudadanos.

Por lo tanto, podría considerarse la posibilidad de implantar un carné de identidad europeo. Para establecer un carné de identidad europeo operable, deberían evaluarse detenidamente ciertas cuestiones complementarias, por ejemplo la protección de datos y la interoperabilidad con otros sistemas de identificación electrónica (tarjeta, aplicación móvil, código en línea).

Esta sección esboza a grandes rasgos el marco jurídico que regula estos procesos complementarios, que tendría que tenerse en cuenta al implantar un carné de identidad europeo.

Protección de datos

Habida cuenta de la función aparente de un posible carné de identidad europeo (facilitar la participación de los ciudadanos en los procesos democráticos de la Unión), es probable que esta herramienta tenga que almacenar y proporcionar cierta información personal relacionada con su titular. Esta suposición se basa en las conclusiones de la consulta realizada a las partes interesadas. En la sección 6.1 de este estudio se recoge una evaluación pertinente para este aspecto (Datos que va a almacenar y proporcionar el documento de identidad europeo). Teniendo en cuenta esto y el hecho de que los datos probablemente serían tratados y consultados por distintas autoridades europeas y nacionales o entidades privadas (por ejemplo, bancos, hospitales, compañías aseguradoras), es sumamente importante proteger los datos almacenados en el documento.

La Unión ya ha tomado medidas en el ámbito de la protección de datos.

¹⁸⁹ El artículo 5 del TUE, que establece el principio de proporcionalidad, reza lo siguiente: «4. En virtud del principio de proporcionalidad, el contenido y la forma de la acción de la Unión no excederán de lo necesario para alcanzar los objetivos de los Tratados».

Los artículos 7 y 8 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión reconocen el derecho a la protección de los datos personales como derecho fundamental. El artículo 16 del TFUE también afirma explícitamente el derecho a la protección de los datos personales. Faculta al Parlamento Europeo y al Consejo para adoptar normas, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario¹⁹⁰, sobre «protección de las personas físicas respecto del tratamiento de datos de carácter personal por las instituciones, órganos y organismos de la Unión, así como por los Estados miembros en el ejercicio de las actividades comprendidas en el ámbito de aplicación del Derecho de la Unión, y sobre la libre circulación de estos datos»¹⁹¹.

La legislación secundaria de la Unión sobre la protección de los datos personales incluye la Directiva 95/46/CE¹⁹². El objetivo de la directiva es defender el derecho fundamental a la protección de datos y garantizar la libre circulación de estos datos entre los Estados miembros. Se complementó con la Decisión marco 2008/977/JAI¹⁹³ destinada a la protección de datos personales tratados en el marco de la cooperación policial y judicial en materia penal¹⁹⁴.

El marco jurídico de la Unión sobre la protección de datos también incluye la Directiva 2009/136/CE¹⁹⁵ relativa a la intimidad con respecto a las TIC y el Reglamento (CE) n.º 45/2001¹⁹⁶ sobre el tratamiento de datos personales por las instituciones y los organismos comunitarios y la libre circulación de estos datos.

En 2012, la Comisión presentó una propuesta para reformar las normas de protección de datos de la Unión de manera integral a través de un marco legislativo coherente con todas las políticas de la Unión. La Comisión respalda la aprobación de legislación integral debido a las nuevas dificultades en el ámbito de la protección de datos. Estas nuevas dificultades responden al rápido desarrollo tecnológico y a la mayor escala de intercambio y recopilación de datos por parte de entidades públicas y privadas. La protección de datos personales desempeña una función esencial en la Agenda Digital para Europa y más generalmente en la Estrategia Europa 2020¹⁹⁷.

¹⁹⁰ El procedimiento legislativo ordinario atribuye el mismo peso al Parlamento Europeo y al Consejo de la Unión Europea en la adopción de instrumentos legislativos en una amplia gama de ámbitos (por ejemplo, inmigración, energía, transporte). Véase Parlamento Europeo, «[El poder legislativo - El procedimiento legislativo ordinario](#)».

¹⁹¹ [Artículo 16 del TFUE](#).

¹⁹² [Directiva 95/46/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de octubre de 1995, relativa a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos, DO L 281 de 23.11.1995](#).

¹⁹³ [Decisión Marco 2008/977/JAI del Consejo, de 27 de noviembre de 2008, relativa a la protección de datos personales tratados en el marco de la cooperación policial y judicial en materia penal, DO L 350 de 30.12.2008](#).

¹⁹⁴ [Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos \(Reglamento general de protección de datos\), COM/2012/011 final - 2012/0011 \(COD\)](#).

¹⁹⁵ [Directiva 2009/136/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de noviembre de 2009, por la que se modifican la Directiva 2002/22/CE, relativa al servicio universal y los derechos de los usuarios en relación con las redes y los servicios de comunicaciones electrónicas; la Directiva 2002/58/CE, relativa al tratamiento de los datos personales y a la protección de la intimidad en el sector de las comunicaciones electrónicas, y el Reglamento \(CE\) n.º 2006/2004, sobre la cooperación en materia de protección de los consumidores, DO L 337 de 18.12.2009](#).

¹⁹⁶ [Reglamento \(CE\) n.º 45/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de diciembre de 2000, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales por las instituciones y los organismos comunitarios y a la libre circulación de estos datos, DO L 8 de 12.01.2001](#).

¹⁹⁷ [Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos \(Reglamento general de protección de datos\), COM/2012/011 final - 2012/0011 \(COD\)](#).

El nuevo marco consta de¹⁹⁸:

- Un Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo (que sustituye a la Directiva 95/46/CE) relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos (Reglamento general de protección de datos)¹⁹⁹; y
- Una Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo (que sustituye a la Decisión Marco 2008/977/JAI) relativa a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales por parte de las autoridades competentes para fines de prevención, investigación, detección o enjuiciamiento de infracciones penales o de ejecución de sanciones penales, y la libre circulación de dichos datos (Directiva policial)²⁰⁰.

La reforma tiene por objeto proteger los datos personales en toda la Unión y aumentar el control de los usuarios sobre sus datos. Una única ley ayudará a la Unión a corregir el carácter fragmentado del acervo europeo y las cargas administrativas derivadas de la aplicación insuficiente de los instrumentos legislativos existentes por parte de los Estados miembros²⁰¹.

Los textos finales del nuevo marco europeo de protección de datos se publicaron en el Diario Oficial L 119, volumen 59, el 4 de mayo de 2016. Los Estados miembros deben aplicar el marco a más tardar el 25 de mayo de 2018 con algunas excepciones (por ejemplo, el Reino Unido e Irlanda aplicarán la Directiva policial hasta cierto punto).²⁰²

Las normas comunes de la Unión relativas a la protección de datos garantizarían el mismo nivel de protección en todos los Estados miembros y una transferencia de datos fluida entre las fronteras. Este aspecto sería incluso más pertinente en caso de que se expidiese un carné de identidad europeo.

Sin embargo, este ambicioso proyecto podría toparse con varias dificultades. Por ejemplo, probablemente se incluirían datos biométricos (que se clasifican como datos personales sensibles en el Reglamento general de protección de datos) en el carné de identidad europeo. Por lo tanto, el uso de datos biométricos requeriría el consentimiento explícito e informado del interesado y normas precisas sobre quién puede acceder a ellos. De hecho, la información personal sensible, cuando se vincula, podría permitir crear perfiles personales y con ello aumentaría el riesgo de vulneración del derecho a la intimidad. El derecho a la intimidad también podría verse en peligro debido a que los datos biométricos podrían utilizarse para fines secundarios no necesariamente compatibles con los fines para los que recopilamos inicialmente. Esto puede suceder, por ejemplo, cuando terceros acceden

¹⁹⁸ [Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones «La protección de la privacidad en un mundo interconectado Un marco europeo de protección de datos para el siglo XXI», COM/2012/09 final.](#)

¹⁹⁹ [Reglamento \(UE\) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE \(Reglamento general de protección de datos\), DO L 119 de 4.5.2016, pp. 1-88.](#)

²⁰⁰ [Directiva \(UE\) 2016/680 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativa a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales por parte de las autoridades competentes para fines de prevención, investigación, detección o enjuiciamiento de infracciones penales o de ejecución de sanciones penales, y a la libre circulación de dichos datos y por la que se deroga la Decisión Marco 2008/977/JAI del Consejo, DO L 119 de 4.5.2016, pp. 89-131.](#)

²⁰¹ Parlamento Europeo a su servicio «[La protección de los datos personales](#)».

²⁰² Parlamento Europeo «[Reforma de la protección de datos – Nuevas reglas adaptadas a la era digital](#)».

a los datos biométricos y se los llevan junto con otra información sin el consentimiento del interesado²⁰³.

En este sentido, sería aconsejable que los Estados miembros promulguen legislación adicional que atienda las preocupaciones relativas al tratamiento de los datos (por ejemplo, intercambio y uso de datos) y medidas de seguridad en el contexto de la implantación de un carné de identidad europeo. Esta legislación también podría tipificar delitos específicos para disuadir determinados tipos de actividades indeseables.

Con respecto a los datos biométricos específicamente, el artículo 9, apartado 4, del nuevo Reglamento general de protección de datos establece que «los Estados miembros podrán mantener o introducir condiciones adicionales, inclusive limitaciones, con respecto al tratamiento de datos genéticos, datos biométricos o datos relativos a la salud». Por lo tanto, este artículo establece la base jurídica para la introducción de normas nacionales más estrictas al utilizar datos biométricos en el contexto de un sistema de carné de identidad europeo.

El nuevo Reglamento general de protección de datos también impone la protección de los datos por defecto (artículo 25) y pide la adopción de medidas de mejora de la intimidad como la encriptación y seudonimización. Estos nuevos requisitos contribuirán en gran medida a abordar las actuales preocupaciones sobre la protección de la intimidad y los datos.

Cuando se recopilen datos y se traten posteriormente, es importante tener definiciones claras de quiénes son el responsable y el encargado del tratamiento. Deben definirse claramente las responsabilidades de estos organismos y en particular sus funciones para garantizar la seguridad de los datos. Además, deben aclararse los derechos del interesado al acceso, rectificación, eliminación, etc. de los datos, por ejemplo. En la práctica, a menudo es difícil determinar si una entidad está actuando como responsable o encargada del tratamiento, puesto que la distinción se basa en las actividades concretas de las entidades en un contexto específico. Por ejemplo, la misma entidad puede actuar al mismo tiempo como responsable o encargada del tratamiento dependiendo de la operación en cuestión²⁰⁴.

Interoperabilidad de los sistemas de identificación electrónica

El término «interoperabilidad» se refiere a la capacidad de dos programas (por ejemplo un cliente y un servidor) para intercambiar e interpretar los datos del otro correctamente. La interoperabilidad se ha vuelto especialmente pertinente con la utilización de tarjetas inteligentes/electrónicas en toda Europa²⁰⁵. Sin embargo, la interoperabilidad transfronteriza insuficiente impide a los ciudadanos beneficiarse plenamente de todas las funcionalidades de los sistemas nacionales de identificación electrónica (categoría que incluye también los carnés de identidad electrónicos).

Para lograr la interoperabilidad transfronteriza y prestar un servicio electrónico interconectado, se requieren al menos cuatro niveles de interoperabilidad: organizativa,

²⁰³ Iglezakis, I., «EU data protection legislation and case-law with regard to biometric applications» [2011] An Information Law for the 21st Century.

²⁰⁴ ULD «[Future ID- Legal analysis of eID client services](#)», (2015).

²⁰⁵ IDABC «[Towards interoperable eIDs for European Citizens](#)», (2005).

semántica, técnica y jurídica²⁰⁶.

En el contexto de un carné de identidad electrónico europeo, la interoperabilidad organizativa podría referirse a la adopción de normas acordadas de manera mutua o común para gestionar los datos relacionados con los carnés de identidad electrónicos, por ejemplo los procedimientos de intercambio de datos y los niveles de seguridad. La interoperabilidad semántica se refiere a la capacidad de garantizar que los datos intercambiados entre las entidades (sistemas, servicios o usuarios) tengan el mismo significado, sintaxis y estructuras y sean interpretados inequívocamente por todas las entidades²⁰⁷. La interoperabilidad técnica se refiere a la capacidad de las tecnologías de la información y la comunicación (y sus aplicaciones) utilizadas en un sistema transfronterizo de carnés de identidad electrónicos para tener normas técnicas compatibles (por ejemplo la norma IAS-ECC²⁰⁸) y comunicar e intercambiar datos de manera eficaz y eficiente. La interoperabilidad jurídica se refiere al marco jurídico (por ejemplo leyes, políticas y procedimientos) que regula el funcionamiento del sistema de identidad electrónica y los servicios asociados en los Estados miembros de la Unión. Este marco también debe permitir el intercambio fluido de datos entre distintas organizaciones y Estados miembros²⁰⁹.

La capacidad de dos programas para intercambiar e interpretar datos entre sí correctamente es un aspecto importante que debe tenerse en cuenta al implantar un carné de identidad europeo, especialmente si permitirá funcionalidades electrónicas. El carné de identidad electrónico europeo, si se introduce como complemento al carné de identidad nacional, tendría que ser interoperable con los sistemas de identificación electrónica de los Estados miembros que se vean afectados por su uso. En caso de que el carné de identidad electrónico europeo siga el modelo de los pasaportes europeos, y permita así la armonización de determinadas características de los carnés de identidad nacionales, tendrá que mejorarse la interoperabilidad de estos últimos. Con respecto a este punto, cabe señalar que estos modelos para el carné de identidad europeo fueron sugeridos por las partes interesadas entrevistadas (sección 6.3 - Interacción del documento de identidad europeo con los documentos nacionales de identidad).

Sobre la base de lo anterior, los sistemas de identificación electrónica interoperables y los servicios de confianza electrónicos son elementos fundamentales para asegurar las transacciones electrónicas transfronterizas. Estos aspectos serían incluso más pertinentes en caso de que se adoptase un carné de identidad electrónico europeo en el futuro.

En este contexto, la Unión ha aprobado recientemente el Reglamento (UE) n.º 910/2014 que establece los fundamentos jurídicos para el reconocimiento mutuo de los sistemas de identificación electrónica y permite a los ciudadanos de la Unión interactuar a nivel transfronterizo utilizando tecnologías de identificación. El reglamento fomenta la confianza en las transacciones electrónicas en los Estados miembros «proporcionando una base común para lograr interacciones electrónicas seguras entre los ciudadanos, las empresas y las administraciones públicas» (considerando 2). El reglamento tiene como objetivo último

²⁰⁶ Lampathaki, F. et al, (2013), National Interoperability Frameworks: The Way Forward, in Information Resources Management Association (Editors), IT Policy and Ethics: Concept, Methodologies, Tools and Applications, 2013, IGI Global.

²⁰⁷ Lampathaki, F. et al, (2013), National Interoperability Frameworks: The Way Forward, in Information Resources Management Association (Editors), IT Policy and Ethics: Concept, Methodologies, Tools and Applications, 2013, IGI Global.

²⁰⁸ [Position Paper European Citizen Card: One Pillar of Interoperable eID Success, October, 2008](#)

²⁰⁹ Lampathaki, F. et al, (2013), National Interoperability Frameworks: The Way Forward, in Information Resources Management Association (Editors), IT Policy and Ethics: Concept, Methodologies, Tools and Applications, 2013, IGI Global.

garantizar que los ciudadanos de la Unión puedan utilizar sus propios sistemas nacionales de identificación electrónica para acceder a los servicios públicos de otros Estados miembros donde existen sistemas de identificación electrónica. También pretende garantizar que los servicios de confianza electrónicos, como las firmas electrónicas, sellos electrónicos, sellos de tiempo, servicios de entrega electrónica y autenticación de sitios web, funcionen a través de las fronteras y tengan la misma condición jurídica que los documentos tradicionales en papel²¹⁰.

El siguiente recuadro enumera las actividades que pueden llevarse a cabo utilizando sistemas de identificación electrónica o servicios de confianza electrónicos.

Recuadro 4: Lista no exhaustiva de actividades que pueden llevarse a cabo utilizando sistemas de identificación electrónica o servicios de confianza electrónicos

Instrumento	Objeto
Firma electrónica	Es el equivalente electrónico a la firma manuscrita.
Identificación electrónica²¹¹	Determina inequívocamente la identidad de una persona o entidad. Puede facilitarse a través de tarjetas inteligentes, teléfonos móviles u otras tecnologías.
Estampación electrónica	Muestra la fecha y la hora en un documento electrónico, que demuestran que el documento existía en un momento temporal y que no ha cambiado desde entonces.
Sello electrónico	Es el equivalente electrónico de un sello que se estampa en un documento para garantizar su origen o integridad.
Autenticación de sitios web	Deposita confianza en la información recogida en una página web permitiendo a los usuarios verificar la autenticidad de la misma. También vincula la información de la página web a la entidad/persona propietaria.
Entrega electrónica²¹²	Es un servicio que, en cierta medida, es el equivalente en el mundo digital al correo certificado en el mundo físico.

Con respecto a los beneficios del Reglamento (UE) n.º 910/2014, en la práctica podría mencionarse lo siguiente: mayor seguridad para una actividad en línea como la presentación de declaraciones tributarias, la matriculación en una universidad extranjera, la apertura de una cuenta bancaria, la constitución de una empresa en otro Estado miembro, etc.²¹³.

La Comisión Europea también aprobó los siguientes cuatro instrumentos para garantizar la plena aplicación del reglamento:

²¹⁰ Comisión Europea, «[Digital agenda for Europe – Trust Services and eID](#)».

²¹¹ Algunos Estados miembros combinan una funcionalidad de identificación electrónica con la de un carné de identidad utilizado también como documento de viaje, otros tienen una tarjeta de ciudadano para acceder a servicios públicos en línea, otros trabajan con dispositivos móviles o una combinación de carné y teléfono. Existen carnés de identidad electrónicos en: Bélgica, Estonia, Finlandia, Alemania, Italia, Portugal y España. Otras formas de documentos de identificación electrónica, como tarjetas de ciudadano e identificadores de acceso, se utilizan en: Austria, República Checa, Dinamarca, Lituania, Luxemburgo, Países Bajos, Eslovaquia, Eslovenia y Suecia.

²¹² Actualmente, el efecto jurídico del registro de un correo electrónico se detiene en la frontera del Estado miembro de origen, salvo que el Estado miembro de destino reconozca la naturaleza certificada del correo electrónico.

²¹³ Comisión Europea, «[Digital agenda for Europe – Trust Services and eID](#)».

- La Decisión de Ejecución (UE) 2015/296²¹⁴ por la que se establecen las modalidades de procedimiento para la cooperación entre los Estados miembros en materia de identificación electrónica, destinada a garantizar la interoperabilidad y la seguridad de los sistemas de identificación electrónica²¹⁵;
- El Reglamento de Ejecución (UE) 2015/1501²¹⁶ sobre el marco de interoperabilidad. El reglamento crea una plataforma que fomenta la interoperabilidad para permitir la conectividad entre distintos medios nacionales de identificación electrónica²¹⁷;
- El Reglamento de Ejecución (UE) 2015/1502²¹⁸ sobre la fijación de especificaciones y procedimientos técnicos mínimos para los niveles de seguridad de medios de identificación electrónica. El reconocimiento mutuo de la identidad electrónica tiene por objeto asegurar que los ciudadanos de la Unión puedan interactuar a través de las fronteras con sus propios sistemas nacionales de identificación electrónica. Sin embargo, los Estados miembros tienen sistemas separados para gestionar los sistemas de identificación electrónica y se necesita un mecanismo común para hacerlos interoperables. El instrumento de la Comisión incluye criterios detallados que permiten a los Estados miembros planificar sus sistemas de identificación electrónica con respecto a un parámetro y hacerlos comparables entre sí²¹⁹;
- La Decisión de Ejecución (UE) 2015/1984²²⁰ por la que se definen las circunstancias, formatos y procedimientos de notificación. La decisión garantiza el uso uniforme del formato de notificación de los sistemas de identificación electrónica por los Estados miembros. El sistema de notificación es, de hecho, un requisito indispensable del reconocimiento mutuo de los medios de identificación electrónica²²¹.

Por último, el Reglamento (UE) n.º 910/2014 podría ofrecer un buen punto de partida para el carné de identidad europeo al crear un marco más interoperable (tanto desde el punto de vista legal como técnico)²²².

Este punto de partida está relacionado con la introducción del reconocimiento mutuo entre Estados miembros de métodos de identificación electrónica y servicios de confianza (por ejemplo, firma electrónica, estampación electrónica, sello electrónico, autenticación de sitios web y entrega electrónica). Esto permite utilizar las identidades electrónicas obtenidas en un Estado miembro en otro Estado miembro. Aunque los efectos del reglamento desinflan en cierto modo el argumento a favor de un carné de identidad

²¹⁴ [Decisión de Ejecución \(UE\) 2015/296 de la Comisión, de 24 de febrero de 2015, por la que se establecen las modalidades de procedimiento para la cooperación entre los Estados miembros en materia de identificación electrónica con arreglo al artículo 12, apartado 7, del Reglamento \(UE\) n.º 910/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, relativo a la identificación electrónica y los servicios de confianza para las transacciones electrónicas en el mercado interior, Texto pertinente a efectos del FEE, DO L 53 de 25.2.2015.](#)

²¹⁵ Comisión Europea, «[Digital agenda for Europe – Trust Services and eID](#)».

²¹⁶ [Reglamento de Ejecución \(UE\) 2015/1501 de la Comisión, de 8 de septiembre de 2015, sobre el marco de interoperabilidad de conformidad con el artículo 12, apartado 8, del Reglamento \(UE\) n.º 910/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, relativo a la identificación electrónica y los servicios de confianza para las transacciones electrónicas en el mercado interior, DO L 235 de 9.9.2015.](#)

²¹⁷ Comisión Europea, «[Digital agenda for Europe – Trust Services and eID](#)».

²¹⁸ [Reglamento de Ejecución \(UE\) 2015/1502 de la Comisión, de 8 de septiembre de 2015, sobre la fijación de especificaciones y procedimientos técnicos mínimos para los niveles de seguridad de medios de identificación electrónica con arreglo a lo dispuesto en el artículo 8, apartado 3, del Reglamento \(UE\) n.º 910/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, relativo a la identificación electrónica y los servicios de confianza para las transacciones electrónicas en el mercado interior, DO L 235 de 9.9.2015.](#)

²¹⁹ Comisión Europea, «[Digital agenda for Europe – Trust Services and eID](#)».

²²⁰ [Decisión de Ejecución \(UE\) 2015/1984 de la Comisión, de 3 de noviembre de 2015, por la que se definen las circunstancias, formatos y procedimientos de notificación con arreglo al artículo 9, apartado 5, del Reglamento \(UE\) n.º 910/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, relativo a la identificación electrónica y los servicios de confianza para las transacciones electrónicas en el mercado interior, DO L 289 de 5.11.2015.](#)

²²¹ Comisión Europea, «[Digital agenda for Europe – Trust Services and eID](#)».

²²² ULD «[«Future ID- Legal analysis of eID client services», \(2015\).](#)

electrónico europeo, existen varias formas de que el reglamento respalde la posible implantación de una identidad electrónica europea. Entre ellas se incluyen²²³:

- *Establecimiento de la validez legal de los servicios de confianza para uso transfronterizo.* El reglamento ha allanado el camino al uso y prestación transfronterizos de distintos servicios de confianza. Estos servicios de confianza desempeñarán un importante papel en el desarrollo de un mercado único digital, que puede fomentar una mayor unidad/identidad europea y la aceptación y el fervor hacia una identidad electrónica europea común.
- *Posibilitación de interacciones seguras y fluidas entre entidades (ciudadanos, autoridades públicas y empresas) en la Unión utilizando identidades electrónicas.* El reglamento inicia y posibilita interacciones seguras y fluidas entre entidades (ciudadanos, autoridades públicas y empresas) en la Unión. Con ello se estimulará la confianza y aumentarán las interacciones entre entidades de distintos Estados miembros, allanando el camino a una transición sin contratiempos hacia la implantación de un carné de identidad electrónico europeo.
- *Establecimiento de un marco jurídico previsible para las entidades (ciudadanos, autoridades públicas y empresas) que intervienen en la prestación de servicios o el acceso a los servicios utilizando identidades electrónicas.* El establecimiento de este marco jurídico previsible puede servir de modelo útil para el funcionamiento de un sistema europeo de identidad electrónica.
- *Establecimiento de un marco de interoperabilidad adaptable a un sistema europeo de identidad electrónica.* El reglamento y sus instrumentos de apoyo establecerán un marco de interoperabilidad para los sistemas de identificación electrónica de los Estados miembros. Este marco de interoperabilidad tendrá varios requisitos técnicos y operativos (detallados en el Reglamento de Ejecución (UE) 2015/1501) adaptables al establecimiento de un sistema europeo de identidad electrónica. Estos requisitos abordan cuestiones como: intimidad y confidencialidad de los datos, integridad de los datos y autenticidad de las comunicaciones; normas de seguridad y especificaciones técnicas.
- *Oportunidad para aumentar la interoperabilidad organizativa, semántica y técnica en relación con la identidad electrónica.* La aplicación del reglamento puede dar lugar a un aumento de la interoperabilidad organizativa, semántica y técnica, como una cuestión de utilidad y eficacia funcional. Puede ofrecer una infraestructura ideal apta para la transición a un sistema europeo de identidad electrónica.
- *Oportunidad de convergencia de numerosos sistemas de identidad electrónica diferentes en un pequeño número de sistemas que reflejen cierta forma de normalización para reducir la complejidad.* La normalización y la reducción de la complejidad pueden generar un mayor grado de armonización de los sistemas de identidad electrónica existentes haciendo más viable un sistema europeo de identidad electrónica.

5.2. Viabilidad política

La formulación de políticas dentro de la Unión puede incumbir a una amplia gama de actores, dependiendo del procedimiento decisorio utilizado. Por ejemplo, mientras que el procedimiento legislativo ordinario²²⁴ (anteriormente de codecisión) incluye a todas las

²²³ Análisis facilitado sobre la base de la investigación jurídica llevada a cabo.

²²⁴ El artículo 294 del TFUE establece las principales características del procedimiento legislativo ordinario.

principales instituciones de la Unión (Comisión Europea, Consejo de la Unión Europea y Parlamento Europeo), el procedimiento legislativo especial²²⁵ (anteriormente procedimiento consultivo, de cooperación y de dictamen conforme) se asocia normalmente a un único legislador, el Consejo de la Unión Europea o el Parlamento Europeo. Teniendo en cuenta la variedad de actores y, por ende, la plétora de intereses, es esencial que la adopción de cualquier iniciativa esté respaldada por un nivel de voluntad política suficiente.

La idea de crear un carné de identidad europeo ya surgió a principios de la década del 2000, pero se descartó debido a los obstáculos políticos entre otras cosas²²⁶. En 2005²²⁷ pudo observarse una dificultad similar a raíz de la aprobación del Programa de La Haya, en el que el Consejo Europeo invitó al Consejo de la Unión Europea, la Comisión Europea y los Estados miembros a elaborar normas mínimas para los carnés de identidad nacionales. Aunque se estaban celebrando debates en el seno del Consejo de la Unión Europea, importantes partes interesadas expresaron su preocupación por la falta de poder legislativo de la Unión para introducir unas normas mínimas para los carnés de identidad nacionales. La iniciativa de 2005 nunca se materializó en una medida jurídicamente vinculante.

Este estudio tenía como objetivo determinar los intereses que podrían entrar en juego al debatir la implantación de un carné de identidad europeo. Como se ha explicado en la sección 3.1.1 (Existencia de un carné de identidad nacional), hay tres Estados miembros en la Unión —Dinamarca, Irlanda y el Reino Unido— donde no existen carnés de identidad nacionales. En estos Estados miembros no existe voluntad política de adoptar carnés de identidad nacionales, por lo que es probable que también muestren reticencia a la adopción de un carné de identidad europeo. Como se ha explicado en la sección 3.1.1 (Sinopsis de los carnés de identidad nacionales), en estos Estados miembros parece ser un argumento común que, debido a la falta de salvaguardias suficientes para la protección de los datos, un único carné de identidad nacional que permita todo tipo de funcionalidades y almacenamiento de una amplia de información sería inseguro. Las preocupaciones por las implicaciones en cuanto a costes de la implantación de un carné de identidad nacional también parecen ser comunes y han surgido en Irlanda y el Reino Unido.

También podrían chocar las opiniones entre los Estados miembros donde los carnés de identidad nacionales dependen de bases de datos centralizadas o están conectados a ellas y los Estados miembros donde estos vínculos son deliberadamente menores. En Alemania, por ejemplo, la centralización de los registros, incluidos los registros de población que normalmente proporcionan la información personal descrita en los carnés de identidad, está prohibida por razones históricas y está prohibido vincular la información almacenada en distintas bases de datos²²⁸. El Tribunal Constitucional Federal alemán declaró que la creación sistemática por el Estado de un perfil personal o un catálogo que contenga información amplia sobre determinados ciudadanos o el conjunto de la población no es compatible con la dignidad humana²²⁹.

También se plantearon a las partes interesadas preguntas sobre la viabilidad política de implantar un carné de identidad europeo. La mayoría de las partes interesadas

²²⁵ El artículo 289 del TFUE establece la definición del procedimiento legislativo especial.

²²⁶ [Euronews, «Un documento de identidad europeo» \(2012\).](#)

²²⁷ Puede encontrarse más información sobre la cuestión en [Consejo de la Unión Europea, Nota 11092/05 «Minimum common standards for national identity cards» \(2005\).](#)

²²⁸ Gajdošová «[Article 8 ECHR and its impact on English law](#)» (2008) (Tesis doctoral - Universidad de East Anglia).

²²⁹ Fedtke, J., «Identity Cards and Data Protection: Public Security Interests and Individual Freedom in Times of Crisis» [2006] *International Journal of Law and Information Technology* Vol. 15, n.º 3.

(veintiséis)²³⁰ entrevistadas consideraban que la idea de implantar un carné de identidad europeo no recabaría el apoyo político necesario. Estas partes interesadas utilizaban varios argumentos para justificar sus declaraciones:

- Nueve de estas partes interesadas²³¹ señalaron que la implantación de un carné de identidad europeo requeriría un acuerdo sobre cuestiones demasiado sensibles, como las características de seguridad, la protección de datos y la selección de una autoridad emisora.
- Nueve partes interesadas²³² señalaron que la Unión carece de las competencias necesarias para legislar en este ámbito, por lo que la iniciativa no pasaría la prueba de la viabilidad jurídica.
- Tres partes interesadas²³³ afirmaban que el momento de la iniciativa era problemático, puesto que el concepto de integración europea está actualmente bajo presión. Según estas partes interesadas, tendrían que resolverse primero cuestiones como la posible salida del Reino Unido de la Unión²³⁴ o la crisis de Estado de Derecho en Polonia²³⁵. Las ideas que podrían considerarse potencialmente manifiestos de una Europa federal podrían carecer de apoyo político en estas circunstancias.
- Según cuatro partes interesadas²³⁶, los países donde no se utilizan identidades nacionales, como el Reino Unido, bloquearían la idea de un carné de identidad europeo.
- Una parte interesada²³⁷ argumentó que la baja tasa de participación ciudadana en los procesos democráticos también es un problema a nivel nacional, que ninguno de los Estados miembros ha conseguido resolver. Es improbable que los Estados miembros vean potencial en un carné de identidad europeo.

Quince partes interesadas²³⁸ no comentaron sobre la viabilidad política de una identidad europea. Esto podría atribuirse al hecho de que todas ellas tenían una gran preocupación por la necesidad/valor añadido de establecer una identificación europea.

Solo una parte interesada²³⁹ opinaba que la implantación de un carné de identidad europeo debería recibir apoyo político, teniendo en cuenta sus ventajas aparentes para los ciudadanos de la Unión. Aunque se mostraba demasiado positiva con respecto a un carné de identidad europeo, la parte interesada no abordó las ventajas del mismo para facilitar la participación de los ciudadanos en los procesos democráticos a nivel europeo. En cambio, se refirió a su posible función para facilitar la libre circulación de los ciudadanos.

²³⁰ De las cuales nueve eran representantes de la sociedad civil, tres pertenecían al mundo académico, dos representaban a autoridades públicas y quince se inscribían en la categoría «otras».

²³¹ De las cuales una representaba a la sociedad civil, otra pertenecía al mundo académico y siete se inscribían en la categoría «otras».

²³² De las cuales una representaba a una autoridad pública, seis se inscribían en la categoría «otras», una representaba a la sociedad civil y otra pertenecía al ámbito académico.

²³³ De las cuales una representaba a una autoridad pública y dos se inscribían en la categoría «otras».

²³⁴ [Euractive, «UK referendum on Europe».](#)

²³⁵ La Comisión Europea inició un debate sobre el respeto del Estado de Derecho en Polonia dentro del marco para el Estado de Derecho. Puede encontrarse más información sobre el asunto en la [página web de la Comisión Europea](#).

²³⁶ De las cuales una representaba a una autoridad pública y tres se inscribían en la categoría «otras».

²³⁷ Perteneciente a la categoría «otras».

²³⁸ De las cuales una representaba a una autoridad pública, once se inscribían en la categoría «otras», una representaba a la sociedad civil y dos pertenecían al ámbito académico.

²³⁹ La parte interesada representaba a una autoridad pública.

En vista de lo anterior, es recomendable que la Unión estudie detenidamente estos aspectos antes de iniciar debates políticos sobre la implantación de un carné de identidad europeo.

6. CONSIDERACIONES PRÁCTICAS

PRINCIPALES CONCLUSIONES

- Datos que van a almacenarse y tipo de contenido: la decisión sobre la cantidad y el tipo de datos que van a almacenarse en el carné de identidad es importante, puesto que el documento debe cumplir el cometido para el que se creó, pero al mismo tiempo debe proteger la privacidad del titular de los datos. También es importante comprobar el grado en que los conjuntos de datos que contiene el carné dependen de bases de datos o están conectados a ellas. La cantidad y el tipo de datos almacenados en el carné de identidad europeo deberían aumentar la participación democrática de los ciudadanos de la Unión a nivel europeo.
- Acceso a los datos: la investigación reveló la necesidad de encontrar un equilibrio entre el permiso de acceso a los datos y la protección de la privacidad de los datos personales de los usuarios.
- Posibles riesgos para la seguridad: la protección contra las amenazas a la seguridad es un elemento fundamental según casi todas las partes interesadas.
- Expedición y gestión de un documento de identidad europeo: es necesario aprobar normas claras sobre la expedición y la gestión del carné de identidad europeo. Esto debería extenderse a una decisión acerca de si la responsabilidad de la expedición del carné de identidad europeo debe centralizarse (responsabilidad atribuida a una única autoridad) o descentralizarse (responsabilidad atribuida a las autoridades a nivel nacional).
- Interacción del documento de identidad europeo con los documentos nacionales de identidad: el carné de identidad europeo podría sustituir a los carnés de identidad nacionales o coexistir con ellos. Posiblemente, los ciudadanos móviles de la Unión tendría que obtener obligatoriamente un carné de identidad europeo.
- El uso de tecnologías de identificación electrónica: las partes interesadas abogaron por la inclusión de tecnologías de identificación electrónica en un posible carné de identidad europeo.

Esta sección esquematiza los posibles requisitos para implantar un carné de identidad europeo, teniendo en cuenta que este se percibe como una herramienta para facilitar la participación ciudadana en los procesos democráticos a nivel europeo.

La sección se basa principalmente en las opiniones de las cuarenta y dos partes interesadas entrevistadas entre el 26 de enero y el 1 de marzo de 2016. Se llevó a cabo trabajo documental para complementar la información recopilada a través de estas entrevistas.

6.1. Datos que va a almacenar y proporcionar el documento de identidad europeo

Esta subsección esboza el tipo de datos que podrían almacenarse en un carné de identidad europeo. También se refiere al tipo de autoridades que podrían acceder posiblemente a los datos almacenados.

Datos que van a almacenarse y tipo de contenido

A este respecto solo realizaron aportaciones veinticuatro partes interesadas²⁴⁰, puesto que las dieciocho²⁴¹ que expresaron sus dudas sobre el valor añadido europeo de un carné de identidad europeo no pudieron abordar las preguntas de entrevista pertinentes.

Las partes interesadas a menudo mencionaban la importancia de establecer una lista mínima de datos que incluir en el carné elaborada por la Unión, que los Estados miembros puedan completar después a nivel nacional. Las partes interesadas también mencionaron la importancia de garantizar que los datos y las aplicaciones de estos documentos electrónicos se diseñen sobre tarjetas inteligentes compatibles e interoperables en toda la Unión.

Teniendo en cuenta la finalidad aparente del carné de identidad europeo, trece partes interesadas²⁴² afirmaron la necesidad de diferenciar entre datos que deben incluirse en el carné de plástico y los datos que deben incluirse en el chip.

El siguiente recuadro expone un breve resumen de las aportaciones recopiladas²⁴³:

Recuadro 5: Opiniones de las partes interesadas sobre los datos que han de almacenarse en un carné de identidad europeo

Carné de plástico	Nombre	Veinticuatro partes interesadas ²⁴⁴
	Apellidos	Veinticuatro partes interesadas ²⁴⁵
	Fotografía	Veinticuatro partes interesadas ²⁴⁶
	Nacionalidad	Ocho partes interesadas ²⁴⁷
	Número de carné de identidad	tres partes interesadas ²⁴⁸ mencionaron la necesidad de un sistema normalizado para numerar los carnés de identidad europeos
	Fecha de nacimiento	Once partes interesadas ²⁴⁹
	Lugar de nacimiento	Once partes interesadas ²⁵⁰
	Número de la seguridad social	Tres partes interesadas ²⁵¹ consideraban beneficiosa la inclusión de estos datos; Dos partes interesadas ²⁵² consideraban innecesaria esta

²⁴⁰ De ellas, ochos eran miembros de autoridades públicas, dos eran miembros de organizaciones de la sociedad civil, tres pertenecían al ámbito académico y once pertenecían a la categoría «otras».

²⁴¹ De ellas, una era miembro de una autoridad pública, cinco pertenecían al ámbito académico y doce pertenecían a la categoría «otras».

²⁴² De ellas, tres eran miembros de autoridades públicas, una pertenecía al ámbito académico y nueve pertenecían a la categoría «otras».

²⁴³ La única parte interesada a favor de la implantación de un documento de identidad europeo en forma de aplicación móvil mencionó toda la información que figura en el recuadro para su inclusión en la propia aplicación.

²⁴⁴ De ellas, ochos eran miembros de autoridades públicas, dos eran miembros de organizaciones de la sociedad civil, tres pertenecían al ámbito académico y once pertenecían a la categoría «otras».

²⁴⁵ De ellas, ochos eran miembros de autoridades públicas, dos eran miembros de organizaciones de la sociedad civil, tres pertenecían al ámbito académico y once pertenecían a la categoría «otras».

²⁴⁶ De ellas, ochos eran miembros de autoridades públicas, dos eran miembros de organizaciones de la sociedad civil, tres pertenecían al ámbito académico y once pertenecían a la categoría «otras».

²⁴⁷ De ellas, seis eran miembros de autoridades públicas, una era miembro de una organización de la sociedad civil y dos pertenecían a la categoría «otras».

²⁴⁸ Las tres pertenecían a la categoría «otras».

²⁴⁹ De ellas, seis eran representantes de autoridades públicas, una era miembro de una organización de la sociedad civil y cuatro pertenecían a la categoría «otras».

²⁵⁰ De ellas, seis eran representantes de autoridades públicas, una era miembro de una organización de la sociedad civil y cuatro pertenecían a la categoría «otras».

²⁵¹ De ellas, una era representante de una autoridad pública y dos pertenecían a la categoría «otras».

	nacional	información debido a las funcionalidades mínimas que se atribuirán a este documento; Una parte interesada ²⁵³ se refirió a la necesidad de sustituir el actual número de la seguridad social nacional por un número europeo
	Declaraciones de donación de órganos y piel	Tres partes interesadas ²⁵⁴ mencionaron la importancia de ofrecer a los ciudadanos la posibilidad de incluir estos datos
Chip	Dirección ²⁵⁵	Once partes interesadas ²⁵⁶
	Dirección de trabajo	Dos partes interesadas ²⁵⁷
	Datos biométricos	Siete partes interesadas ²⁵⁸ consideraban beneficiosa la inclusión de esta información. Estas partes interesadas también citaban la importancia de asegurar estos datos utilizando los mismos sistemas de seguridad y protección de datos que se aplican actualmente a los pasaportes europeos. Una parte interesada ²⁵⁹ afirmó específicamente la importancia de seguir la recomendación de la ICAO Doc9303 y el Reglamento de la Unión sobre la identificación de datos biométricos y los documentos de viaje para garantizar la interoperabilidad del documento; Una parte interesada ²⁶⁰ mencionó la necesidad de que siga siendo opcional la inclusión de las huellas digitales y obligatoria la inclusión del reconocimiento facial; Dos partes interesadas ²⁶¹ consideraban innecesaria esta información debido a las funcionalidades mínimas que se atribuirán a este documento.
	Datos complementarios	Dependiendo de la finalidad atribuida al carné de identidad europeo, algunas partes interesadas ²⁶² consideraban la posibilidad de incluir en el chip datos sanitarios y bancarios, datos relacionados con la participación democrática de los ciudadanos de la Unión, otra información relacionada con la condición jurídica de las personas e información sobre el grupo sanguíneo de la persona en cuestión, etc.

²⁵² Ambas pertenecían a la categoría «otras».

²⁵³ Perteneciente a la categoría «otras».

²⁵⁴ De ellas, una pertenecía al ámbito académico y dos a la categoría «otras».

²⁵⁵ Cuando se les pidió que comentasen sobre la posibilidad de incluir o no la dirección, la mayoría de las partes interesadas mencionaron la necesidad de diferenciar entre dirección permanente y temporal, conceptos que deberían armonizarse entre los Estados miembros.

²⁵⁶ De ellas, cinco eran representantes de autoridades públicas, una era miembro de una organización de la sociedad civil y cinco pertenecían a la categoría «otras».

²⁵⁷ Ambas pertenecían a la categoría «otras».

²⁵⁸ De ellas, cuatro eran representantes de autoridades públicas, una era miembro de una organización de la sociedad civil y dos pertenecían a la categoría «otras».

²⁵⁹ Representante de una autoridad pública.

²⁶⁰ Representante de una autoridad pública.

²⁶¹ De ellas, una era representante de una autoridad pública y la otra pertenecía a la categoría «otras».

²⁶² Mayoritariamente pertenecientes a la categoría «otras».

El trabajo documental, que se centró en los requisitos de los carnés de identidad nacionales, confirmó que la cantidad y el tipo de información almacenada en ellos es un aspecto importante que considerar²⁶³.

También se reveló que los carnés que llevan chips, aunque estos chips solo contengan una cantidad de datos relativamente pequeña, podrían servir como conexión a bases de datos de tamaño y detalles ilimitados²⁶⁴. La importancia de este aspecto podría ilustrarse con el ejemplo del Reino Unido, donde surgieron preocupaciones al respecto, mientras se debatía la necesidad de un carné de identidad nacional (Sección 3.1.1 - Existencia de un carné de identidad nacional). La cantidad de información que podría haber recopilado el Registro Nacional de Identidad sobre cada persona resultó ser una cuestión controvertida, que contribuyó finalmente al fracaso de la iniciativa de implantar un carné de identidad nacional²⁶⁵.

Existen importantes aspectos que deben examinarse al decidir sobre la necesidad de introducir un carné de identidad europeo. La cantidad de información almacenada en el carné debería adaptarse a la finalidad del mismo. En el contexto de este estudio, esto implica que la cantidad y el tipo de datos almacenados en el carné de identidad europeo deberían aumentar la participación democrática de los ciudadanos de la Unión a nivel europeo. En el contexto de los derechos de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales y al Parlamento Europeo, el carné de identidad europeo podría servir potencialmente como «ventanilla única», conteniendo toda la información necesaria que los no nacionales deben facilitar a las autoridades competentes del Estado miembro de acogida antes de ejercer el derecho de voto. Como se describe en la sección 3, actualmente se pide a los no nacionales que suministren a las autoridades varios tipos de información que figuran en distintas tarjetas (por ejemplo, la identidad debe acreditarse mediante un documento de identidad, la residencia debe acreditarse mediante un documento expedido por el Estado miembro de acogida) o en más de un documento (por ejemplo, un documento que demuestre que no se ha retirado el derecho de voto a la persona en cuestión). Con respecto a la iniciativa ciudadana europea, la cuestión principal se deriva de la complejidad de las normas aplicables que difieren entre Estados miembros. En la mayoría de ellos, no se permite a los no nacionales adherirse a una iniciativa ciudadana europea como partidarios de su Estado miembro de acogida a menos que estén en posesión de un documento expedido por este último. Esto se debe a que es responsabilidad del Estado miembro de acogida comprobar la validez de las firmas. Ante la falta de sistemas interoperables, el Estado miembro de acogida no puede comprobar la validez del documento nacional de identidad expedido por el Estado miembro de origen del no nacional; de ahí la mencionada limitación. Un carné de identidad europeo que contenga datos uniformes y controlables con respecto a todos los ciudadanos de la Unión podría contribuir a resolver esta compleja situación.

Además, ante la falta de una base de datos europea que contenga los datos personales de los ciudadanos de la Unión, tendría que evaluarse su conexión con las bases de datos nacionales.

²⁶³ M. Froomkin, *Identity Cards and Identity Romanticism* (30 de noviembre de 2008). *Lessons from the identity trail: Anonymity, privacy and identity in a networked society*, New York: Oxford University Press, 2009; University of Miami Legal Studies Research Paper No. 2008-41, p. 21.

²⁶⁴ M. Froomkin, *Identity Cards and Identity Romanticism* (30 de noviembre de 2008). *Lessons from the identity trail: Anonymity, privacy and identity in a networked society*, New York: Oxford University Press, 2009; University of Miami Legal Studies Research Paper No. 2008-41, p. 21.

²⁶⁵ Fedtke, JM. (2007) *Identity Cards and Data Protection: Public Security Interests and Individual Freedom in Times of Crisis*. En: Holder, J and O'Conneide, C, (eds.) *Current Legal Problems 2006 Volume 59*. (pp. 161-183). Oxford University Press, p. 165.

Acceso a los datos

Con respecto a las autoridades que pueden acceder a los datos que contiene el carné de identidad europeo y almacenarlos, las partes interesadas a menudo se referían al elevado riesgo de debates sensibles que podría crear este tema entre los Estados miembros.

A este respecto se recibieron aportaciones de veintiséis partes interesadas²⁶⁶. Dieciséis partes interesadas²⁶⁷ que expresaron sus dudas sobre el valor añadido europeo de un carné de identidad europeo no abordaron las preguntas de entrevista pertinentes.

Once de las veintiséis partes interesadas²⁶⁸ consideraban más conveniente, eficiente y apropiado limitar el acceso de los datos almacenados en un posible carné de identidad europeo a las autoridades encargadas de su expedición. Dos partes interesadas consideraban que los datos almacenados en el posible carné de identidad europeo deberían ser accesibles también a terceros fuera de Europa para identificar fácilmente a las personas²⁶⁹. El resto de partes interesadas respondieron de manera muy vaga, reconociendo la importancia de conceder acceso a las autoridades nacionales, pero no se sentían seguras dando una respuesta completa en este sentido. Entre otras cosas, algunas de estas partes interesadas mencionaron que, si se implantase un carné de identidad europeo, la Unión debería establecer directrices claras que tendrían que seguir los Estados miembros también en relación con el acceso, la gestión y la administración de los carnés²⁷⁰.

El trabajo documental reveló que la accesibilidad es un aspecto importante, que sin embargo no puede considerarse de forma aislada a las cuestiones de privacidad y seguridad. En otras palabras, es importante encontrar un equilibrio entre el permiso de acceso a los datos y la protección de la intimidad y la seguridad de los datos personales del titular del carné. Para ello, podrían considerarse los siguientes puntos²⁷¹:

- Cantidad de datos accesibles: los datos almacenados deberían permitir las funcionalidades para las que se creó el carné de identidad para ser eficaz. Sin embargo, debería estudiarse si los datos deben almacenarse directamente en el carné o en una base de datos.
- Control: debería definirse claramente la categoría de personas/grupos con acceso y debería hacerse un seguimiento del acceso, incluso por parte de los propios titulares, para evitar el acceso y la recopilación de datos incontrolados.

Estos aspectos también se tratan en la sección 5.1.2 (Marco jurídico) de este informe.

Posibles riesgos para la seguridad

Se recibieron aportaciones sobre los posibles riesgos para la seguridad de tener un carné de identidad común europeo de treinta partes interesadas²⁷², que mostraban un firme

²⁶⁶ De ellas, ocho eran representantes de autoridades públicas, dos eran miembros de organizaciones de la sociedad civil, tres pertenecían al ámbito académico y trece pertenecían a la categoría «otras».

²⁶⁷ De ellas, una era representante de una autoridad pública, cinco pertenecían al ámbito académico y diez pertenecían a la categoría «otras».

²⁶⁸ De ellas, cuatro eran representantes de autoridades públicas, una era miembro de una organización de la sociedad civil, una pertenecía al ámbito académico y cinco pertenecían a la categoría «otras».

²⁶⁹ De ellas, cuatro pertenecían a la categoría «otras».

²⁷⁰ De ellas, dos eran representantes de autoridades públicas.

²⁷¹ Deswarte Y., Gambs S., «A Proposal for a Privacy-preserving National Identity Card», *Transactions on data privacy* 3(2010), p. 255 y Poller A., Waldmann U., Vowé S., Türpe S., «Electronic Identity Cards for User Authentication—Promise and Practice», *IEEE Security & Privacy*, vol.10, n.º 1, pp. 46-54, enero/febrero de 2012, doi:10.1109/MSP.2011.148.

²⁷² De ellas, ocho eran miembros de autoridades públicas, dos eran miembros de organizaciones de la sociedad civil, cuatro pertenecían al ámbito académico y dieciséis pertenecían a la categoría «otras».

interés al respecto, a pesar de la opinión generalizada sobre el valor añadido de un documento de identidad europeo. Doce partes interesadas²⁷³ que expresaron sus dudas sobre el valor añadido europeo de un carné de identidad europeo no abordaron las preguntas de entrevista pertinentes.

Veintinueve partes interesadas²⁷⁴ subrayaron las limitaciones y las dificultades de ejecución de este proyecto debido a la falta de armonización y la incoherencia en la aplicación de las cuestiones de seguridad y protección de la intimidad y los datos entre los Estados miembros. En este sentido, cuatro partes interesadas²⁷⁵ consideraban estos riesgos muy similares a los que afectan actualmente a los pasaportes europeos. En concreto, una parte interesada²⁷⁶ se refirió al hecho de que los pasaportes europeos podrían falsificarse fácilmente, puesto que están diseñados de la misma forma en todas partes en Europa y están protegidos con las mismas características de seguridad.

Algunas partes interesadas²⁷⁷ también se refirieron a la importancia de evitar el acceso y uso de datos para fines de publicidad y comercialización por parte de empresas privadas.

Seis partes interesadas²⁷⁸ plantearon serias preocupaciones en relación con los posibles conflictos de competencias entre la Unión y los Estados miembros sobre temas como el control de la población y la soberanía.

Cinco partes interesadas²⁷⁹ plantearon otras preocupaciones sobre los riesgos para la transparencia en los procesos democráticos, en relación con el acceso a la votación y los controles electorales. A este respecto, las partes interesadas se refirieron a la importancia de garantizar la transparencia y el voto secreto de los ciudadanos, así como la confidencialidad de sus iniciativas y participaciones democráticas.

Teniendo en cuenta que no existe ninguna iniciativa concreta respecto a la implantación de un carné de identidad europeo, el trabajo documental se centró en las características de seguridad de documentos comparables, como los pasaportes europeos y los carnés de identidad nacionales. Sobre la base de la literatura consultada²⁸⁰, parece que las características de seguridad, y en particular la prevención de la falsificación y la mejora de la protección de la seguridad de los documentos, deben recibir una atención primordial al desarrollar un carné de identidad europeo.

En relación con la armonización de los pasaportes europeos, por ejemplo, se consideraron las siguientes características de seguridad:

²⁷³ De ellas, una era representante de una autoridad pública, cuatro pertenecían al ámbito académico y siete pertenecían a la categoría «otras».

²⁷⁴ De ellas, ocho eran miembros de autoridades públicas, dos eran miembros de organizaciones de la sociedad civil, cuatro pertenecían al ámbito académico y quince pertenecían a la categoría «otras».

²⁷⁵ De ellas, dos eran representantes de una autoridad pública y dos pertenecían a la categoría «otras».

²⁷⁶ Representante de una autoridad pública.

²⁷⁷ De ellas, una era representante de una autoridad pública, una pertenecía al ámbito académico y dos pertenecían a la categoría «otras».

²⁷⁸ De ellas, una era representante de una autoridad pública, una pertenecía al ámbito académico y cuatro pertenecían a la categoría «otras».

²⁷⁹ De ellas, dos pertenecían al ámbito académico y tres a la categoría «otras».

²⁸⁰ [Comisión Europea, «Síntesis de la legislación de la UE - Integración de elementos biométricos en los pasaportes y documentos de viaje», Reglamento n.º 2252/2004 del Consejo, de 13 de diciembre de 2004, sobre normas para las medidas de seguridad y datos biométricos en los pasaportes y documentos de viaje expedidos por los Estados miembros, DO L 385 de 29.12.2004, p. 1.](#) y [Politico, «EU's passport fraud 'epidemic'» \(2016\).](#)

- introducción de identificadores biométricos, que podrían permitir una identificación más fiable de la persona a favor de la que se expidió el documento y limitación del uso de estos identificadores biométricos a la finalidad para la que sirven;
- creación de un medio de almacenamiento de alta seguridad con capacidad suficiente para «garantizar la integridad, la autenticidad y la confidencialidad de dichos datos»;
- establecimiento de requisitos de calidad comunes para la imagen facial y las huellas digitales²⁸¹.

La investigación llevada a cabo para la sección 3 (Justificación de la implantación de un documento de identidad europeo) indica que también podría merecer la pena estudiar la experiencia estonia, puesto que el país es conocido en la comunidad internacional por su especialización en ciberseguridad. Los carnés de identidad electrónicos del país están protegidos por una encriptación con clave pública de 2048 bits y se pide constantemente a los usuarios que introduzcan múltiples códigos al acceder a los distintos servicios electrónicos. Hasta la fecha no se han producido filtraciones importantes de datos en el país²⁸². Cabe señalar también que Estonia ha adoptado determinadas decisiones estratégicas para garantizar la seguridad de la información contenida en el carné de identidad electrónico. Por ejemplo, muy pocos datos personales se almacenan en él. El carné se utiliza prácticamente como clave para acceder a bases de datos, en lugar de incluir una gran cantidad de datos²⁸³.

Asimismo, al estudiar la adopción de un carné de identidad europeo, debe prestarse la atención debida al nuevo paquete de protección de datos, descrito en la sección 4 de este informe²⁸⁴ (Valor añadido europeo y finalidad de un documento de identidad europeo), que podría abordar adecuadamente algunas de las preocupaciones relativas a la protección de datos.

6.2. Expedición y gestión de un documento de identidad europeo

Esta subsección analiza el tipo de autoridades que podrían intervenir en la expedición y la gestión de un carné de identidad europeo sobre la base de las aportaciones de veintisiete partes interesadas²⁸⁵. Quince partes interesadas²⁸⁶ que expresaron sus dudas sobre el valor añadido europeo de un carné de identidad europeo no abordaron las preguntas de entrevista pertinentes.

Veintidós partes interesadas²⁸⁷ consideraban más conveniente, eficiente y apropiado atribuir las competencias de expedición del carné de identidad europeo a las mismas autoridades administrativas nacionales responsables de la expedición de los carnés de

²⁸¹ [Comisión Europea, «Síntesis de la legislación de la UE - Integración de elementos biométricos en los pasaportes y documentos de viaje».](#)

²⁸² [R. Proskauer, «e-IDs: the future of secure digital identification?», \(2014\).](#)

²⁸³ [Comisión Europea, «eGovernment - Interoperability at local and regional level - Good Practice Case - eID in Estonia», \(2006\), pp. 16 y 17.](#)

²⁸⁴ El paquete de protección de datos de la Unión se presentó en enero de 2012. Las nuevas normas tienen por objeto, entre otras cosas, garantizar que los ciudadanos disfruten de los mismos derechos de protección de datos en toda la Unión. Puede encontrarse más información en: [Página web de la Comisión Europea, «Reform of EU data protection rules».](#)

²⁸⁵ De ellas, ocho eran representantes de autoridades públicas, dos eran miembros de organizaciones de la sociedad civil, tres pertenecían al ámbito académico y catorce pertenecían a la categoría «otras».

²⁸⁶ De ellas, una representaba a una autoridad pública, cinco pertenecían al ámbito académico y nueve pertenecían a la categoría «otras».

²⁸⁷ De ellas, seis eran representantes de autoridades públicas, tres pertenecían al ámbito académico, dos eran miembros de organizaciones de la sociedad civil y once pertenecían a la categoría «otras».

identidad nacionales. Cuatro de ellas²⁸⁸ afirmaron que, en caso de que se estableciese un carné de identidad europeo, sería necesaria una cooperación más firme en toda Europa, que podría posibilitarse mediante la armonización de los procedimientos de expedición y gestión. Solo cinco partes interesadas²⁸⁹ consideraban la posibilidad de expedir un carné de identidad europeo a nivel europeo, a través de una autoridad central *ad hoc* de la Unión o la Oficina Europea de Policía.

Ante la falta de literatura dedicada al carné de identidad europeo, el trabajo documental llevado a cabo examinó elementos que se estudiaron al establecer los pasaportes europeos y aspectos que normalmente se tienen en cuenta al decidir la estructura de gobernanza para la expedición de identificaciones nacionales.

Con respecto al primer punto, la literatura reveló que la competencia para la expedición de pasaportes europeos se dejaba a los Estados miembros. Esto podría deberse a que, en lugar de implantar un único pasaporte europeo que sustituyese a los nacionales, la Unión decidió armonizar algunas características de seguridad de los pasaportes nacionales e integrar algunos identificadores biométricos de los mismos²⁹⁰. Esto implica que los pasaportes nacionales siguen teniendo algunas características específicas de los Estados miembros. Además, al expedirlos las autoridades nacionales se basan en información recogida en bases de datos nacionales.

Queda por ver el grado en que el carné de identidad europeo dependerá de bases de datos nacionales y las implicaciones de este elemento en la autoridad emisora. También debe estudiarse la necesidad de un único carné de identidad europeo, frente a otras opciones, como la introducción de algunas medidas de armonización con respecto a los carnés de identidad nacionales.

La literatura pertinente²⁹¹ pone de relieve algunos aspectos que normalmente se tienen en cuenta al decidir las estructuras de gobernanza de las autoridades emisoras. Aunque estos aspectos se han señalado en relación con los carnés de identidad nacionales, podrían considerarse igualmente en relación con un carné de identidad europeo.

- Conveniencia para el cliente: la estructura escogida debe mejorar el nivel de servicio para los ciudadanos, por lo que debería permitir la expedición rápida de documentos de forma que se reduzca el riesgo de robo u otro uso indebido. Frente a los modelos centralizados donde una única autoridad central se encarga de expedir los carnés de identidad nacionales, los modelos descentralizados, donde esta responsabilidad se divide entre organismos descentralizados, parecen permitir procedimientos más rápidos y los solicitantes normalmente podrían obtener los documentos solicitados casi de inmediato.
- Existencia de un proceso de verificación: la estructura debería permitir verificar la precisión y seguridad de la información. Como se ha mencionado anteriormente, los procesos centralizados tienden a ser más lentos; en cambio, permiten una verificación más meticulosa, incluida la verificación exhaustiva de la información contenida en distintas bases de datos.

²⁸⁸ De ellas, una era representante de una autoridad pública, una pertenecía al ámbito académico y dos pertenecían a la categoría «otras».

²⁸⁹ De ellas, dos eran representantes de una autoridad pública y tres pertenecían a la categoría «otras».

²⁹⁰ [Reglamento \(CE\) n.º 2252/2004 del Consejo, de 13 de diciembre de 2004, sobre normas para las medidas de seguridad y datos biométricos en los pasaportes y documentos de viaje expedidos por los Estados miembros, DO L 385 de 29.12.2004, p.1.](#)

²⁹¹ [Datacard Group, «ID credential issuance: central vs. over-the-counter issuance», \(2007\).](#)

- Costes: los procesos de expedición conllevan costes directos e indirectos. Estos costes son normalmente más elevados en los sistemas descentralizados. Los costes adicionales incluyen por ejemplo aquellos asociados a la entrega segura de los suministros que van a utilizarse para la producción de los documentos solicitados.
- Control de la calidad: el control de la calidad es una cuestión esencial para la seguridad de los documentos. En los sistemas descentralizados podría resultar difícil garantizar la utilización de las mismas normas de calidad de modo generalizado. En un sistema centralizado, el control de la calidad podría ser más fácil de gestionar.

6.3. Interacción del documento de identidad europeo con los documentos nacionales de identidad

Esta subsección expone los requisitos para garantizar la coherencia entre un carné de identidad europeo y los carnés de identidad nacionales sobre la base de las aportaciones de veintiséis partes interesadas²⁹². Dieciséis partes interesadas²⁹³ que expresaron sus dudas sobre el valor añadido europeo de un carné de identidad europeo no abordaron las preguntas de entrevista pertinentes.

Para diez partes interesadas²⁹⁴, el objetivo final sería la implantación de un único carné de identidad europeo que sustituya a los carnés de identidad nacionales²⁹⁵. Sin embargo, todas estas partes interesadas consideraban este objetivo inalcanzable por el momento debido a las serias preocupaciones que suscitaría a nivel nacional. Por este motivo, nueve de estas partes interesadas²⁹⁶ contemplaban un sistema de coexistencia de los carnés de identidad nacionales y el europeo, hasta que las circunstancias socioeconómicas sean más favorables para su sustitución.

Algunas partes interesadas²⁹⁷ preferirían un sistema con carné de identidad nacional y europeo. Una de estas partes interesadas²⁹⁸ reconoció expresamente la posible confusión que podría resultar de la existencia de múltiples carnés de identidad. Sin embargo, señaló que la eliminación de los carnés de identidad nacionales podría ser una cuestión sensible, puesto que dichos carnés forman parte de la identidad de los ciudadanos europeos. Dos partes interesadas²⁹⁹ afirmaron en general que la obtención de un carné de identidad europeo debería ser opcional para los ciudadanos y otra³⁰⁰ afirmó que deberían obtenerlo los ciudadanos móviles que residan en Estados miembros distintos al de origen.

No hay literatura disponible sobre la relación entre los carnés de identidad nacionales y un carné de identidad europeo. Como se indica en la sección 5.1.2 (Marco jurídico), la interoperabilidad podría ser un aspecto que tendría que abordarse en caso de que se implante un carné de identidad europeo. Si este carné se establece como carné independiente, como sugirieron algunas partes interesadas, tendrá que ser interoperable con algunos sistemas de identificación electrónica. Si se adopta un enfoque de mayor

²⁹² De ellas, cuatro eran miembros de autoridades públicas, una era miembro de una organización de la sociedad civil y siete pertenecían a la categoría «otras».

²⁹³ De ellas, tres pertenecían al ámbito académico y cinco a la categoría «otras».

²⁹⁴ De ellas, tres eran miembros de autoridades públicas y una era miembro de una organización de la sociedad civil.

²⁹⁵ Debe tenerse en cuenta que esta pregunta se planteó como pregunta de sí/no. Más concretamente, se pidió a las partes interesadas que eligiesen entre las siguientes opciones: sustituir los carnés de identidad nacionales por un carné de identidad europeo o hacerlos coexistir.

²⁹⁶ De ellas, tres eran miembros de autoridades públicas.

²⁹⁷ De ellas, tres eran representantes de autoridades públicas y una pertenecía al ámbito académico.

²⁹⁸ Representante de una autoridad pública.

²⁹⁹ De ellas, una representaba a una autoridad pública y otra pertenecía al ámbito académico.

³⁰⁰ Representante de una autoridad pública.

armonización de los carnés de identidad nacionales, la interoperabilidad de dichos documentos tendrá que mejorar.

6.4. El uso de tecnologías de identificación electrónica

Esta subsección analiza si el desarrollo de un carné de identidad europeo podría basarse en tecnologías de identificación electrónica y en qué medida. Como se describe en la sección 5.1.2 (Marco jurídico), con la evolución de las tecnologías, la Unión ha introducido varios instrumentos a fin de que los ciudadanos puedan interactuar a nivel transfronterizo utilizando tecnologías de identificación electrónica. Sin embargo, por el momento, el uso de herramientas de identificación electrónica raras veces se aplica, si es que se da el caso, para interactuar con las administraciones públicas de otros Estados miembros de la Unión o al ejercer los derechos de participación democrática a nivel europeo.

En este contexto, veinticuatro partes interesadas³⁰¹ —a favor o en contra de la introducción de un carné de identidad electrónico europeo— reconocieron la importancia de garantizar la aplicación de tecnologías de identificación electrónica a nivel nacional. Las otras dieciocho partes interesadas³⁰² no respondieron a las preguntas de entrevista pertinentes.

Dos de las veinticuatro partes interesadas³⁰³ también afirmaron que la participación en las elecciones aumenta al permitir múltiples formas de identificación (por ejemplo, la aceptación del permiso de conducir para votar), en vez de restringir las formas de documentos de identificación aceptables. Por este motivo, en caso de que se implantase un carné de identidad europeo, tendría que tenerse en cuenta la inclusión de características electrónicas que faciliten la participación de los ciudadanos de la Unión en la vida democrática.

Del mismo modo, siete partes interesadas³⁰⁴ de las quince³⁰⁵ a favor de la introducción de un carné de identidad europeo subrayaron la importancia de ajustar las características de dicho carné a la evolución de las tecnologías electrónicas, con el fin de mejorar y facilitar la respuesta a las necesidades cotidianas de los ciudadanos de la Unión. Una parte interesada³⁰⁶ de estas siete afirmó además que la aplicación de tecnologías de identificación electrónica debería reducirse al mínimo, debido a que la identificación electrónica podría evitar que algunas personas con menos conocimientos informáticos lo utilicen.

Dos partes interesadas³⁰⁷ de las veintisiete en contra de la implantación de un carné de identidad europeo³⁰⁸ plantearon preocupaciones respecto a la inclusión de tecnologías de identificación electrónica en dicho carné, debido a que estas herramientas actualmente están reguladas de manera diferente en toda la Unión.

³⁰¹ De ellas, siete eran representantes de autoridades públicas, dos eran miembros de organizaciones de la sociedad civil, cuatro pertenecían al ámbito académico y once pertenecían a la categoría «otras».

³⁰² De ellas, dos eran representantes de autoridades públicas, cuatro pertenecían al ámbito académico y doce se inscribían en la categoría «otras».

³⁰³ De ellas, una pertenecía al ámbito académico y la otra a la categoría «otras».

³⁰⁴ De ellas, tres eran miembros de autoridades públicas y cuatro pertenecían a la categoría «otras».

³⁰⁵ De ellas, seis eran miembros de autoridades públicas, una era miembro de una organización de la sociedad civil, dos pertenecían al ámbito académico y seis se inscribían en la categoría «otras».

³⁰⁶ Un académico, que afirmó que la identificación europea debería ser opcional para los ciudadanos.

³⁰⁷ De ellas, una pertenecía al ámbito académico y la otra a la categoría «otras».

³⁰⁸ De ellas, tres eran miembros de autoridades públicas, una era miembro de una organización de la sociedad civil, seis eran académicos y diecisiete pertenecían a la categoría «otras».

Las restantes diez partes interesadas³⁰⁹ de las veintisiete³¹⁰ también subrayaron la importancia de ajustar las características de dicho carné a la evolución de las tecnologías electrónicas, sobre todo a nivel nacional, a pesar de ser contrarios a la implantación de un carné de identidad europeo.

Como se destaca en la sección 3.1.2 (Tipo de carné de identidad nacional), en la gran mayoría de los Estados miembros los carnés de identidad nacionales permiten funcionalidades electrónicas. Además, la introducción de este tipo de carnés parece ser tendencia, impulsada entre otras cosas por el constante desarrollo del sector informático y la aprobación de actos legislativos y normativos de la Unión que fomentan el uso de sistemas de identificación electrónica. Así, el trabajo documental parece confirmar las opiniones de las partes interesadas, en el sentido de que indica la necesidad de integrar las tecnologías de identificación electrónica en un carné de identidad europeo, en caso de que se adopte.

³⁰⁹ De ellas, dos eran representantes de autoridades públicas, una era miembro de una organización de la sociedad civil, una pertenecía al ámbito académico y seis pertenecían a la categoría «otras».

³¹⁰ De ellas, tres eran miembros de autoridades públicas, una era miembro de una organización de la sociedad civil, seis eran académicos y diecisiete pertenecían a la categoría «otras».

7. RECOMENDACIONES

Este estudio confirmó la existencia de normas a nivel europeo cuyo objetivo es garantizar la participación de todos los ciudadanos de la Unión en los procesos democráticos europeos. Sin embargo, la aplicación de estas normas a nivel nacional presenta algunas deficiencias y, por lo tanto, no se ofrece una igualdad de condiciones a los ciudadanos de la Unión en todos los lugares de Europa. Especialmente los que residen en un Estado miembro distinto al suyo se encuentran con algunas dificultades para ejercer sus derechos políticos derivados de la legislación de la Unión. Por ejemplo, las dificultades administrativas asociadas al registro de cara a las elecciones al Parlamento Europeo son uno de los factores que alejan a los ciudadanos de la Unión no nacionales de las urnas. Además, algunas normas que regulan la iniciativa ciudadana europea son demasiado complicadas, lo que podría impedir a los ciudadanos de la Unión ejercer plenamente sus derechos políticos. Las iniciativas europeas anteriores y actuales relacionadas con los carnés de identidad nacionales no tenían por objeto aumentar la participación ciudadana en los procesos democráticos a nivel europeo.

Esto podría indicar una necesidad de actuación a nivel de la Unión. Por lo tanto, sería recomendable que el Parlamento Europeo examine el grado en que un carné de identidad europeo podría ofrecer una solución viable a estos problemas.

Para ello, se recomienda que el Parlamento Europeo tenga en cuenta los siguientes aspectos:

- **Viabilidad jurídica:** los Tratados no ofrecen una base jurídica para legislar en relación con los carnés de identidad con el único propósito de aumentar la participación de los ciudadanos en los procesos democráticos europeos. Esta base jurídica se prevé en relación con el refuerzo de los derechos de libre circulación. Todo límite que impida a los ciudadanos desplazarse por Europa obstaculiza el pleno disfrute de los derechos políticos de la Unión, que se reconocen a todos los ciudadanos independientemente de su lugar de residencia en la Unión.
- **Viabilidad política:** Los Estados miembros tienen distintas percepciones respecto al concepto de carné de identidad nacional y distintas tradiciones. Es probable que estas diferencias influyan en la postura de algunos actores al debatir la posible implantación de un carné de identidad europeo.
- **Marco jurídico y dificultades jurídicas:** la protección de datos debería ser una consideración fundamental en caso de que se establezca un carné de identidad europeo. Estas normas debería proteger los datos personales del titular en toda circunstancia, incluso cuando se está expidiendo o utilizando. La interoperabilidad es asimismo un asunto importante, en particular si el carné de identidad europeo se adopta como complemento al carné de identidad nacional, en cuyo caso tendría que ser interoperable con los sistemas de identificación electrónica de los Estados miembros donde se utiliza. En caso de que el carné de identidad europeo siga el modelo de los pasaportes europeos, permitiendo así la armonización de determinadas características de los carnés de identidad nacionales, tendrá que mejorarse la interoperabilidad de estos últimos.
- **Valor añadido europeo y finalidad:** las partes interesadas entrevistadas para este estudio se mostraban dudosas acerca del valor añadido europeo de un carné de identidad europeo y cuestionaban la función que podría desempeñar a la hora de aumentar la participación ciudadana en los procesos democráticos a nivel de la Unión. Pedían una iniciativa concreta, respaldada por datos suficientes que

demuestren que un carné de identidad europeo podría facilitar el ejercicio de los derechos políticos de la Unión y que goce del apoyo de los ciudadanos europeos.

- Aspectos prácticos: al configurar el concepto de carné de identidad europeo, se recomienda al Parlamento Europeo que decida algunas características de dicho documento. Estas características podrían ser:
 - la cantidad y el tipo de datos almacenados en un carné de identidad europeo;
 - el acceso a los datos almacenados en un carné de identidad europeo;
 - la autoridad encargada de expedir un carné de identidad europeo;
 - la relación entre el carné de identidad europeo y los carnés de identidad nacionales;
 - las ventajas que podría ofrecer el uso de tecnologías de identificación electrónica en un carné de identidad europeo.

La implantación de un carné de identidad europeo podría considerarse como una opción más junto con otras medidas alternativas, como la posible armonización de los carnés de identidad nacionales.

ANEXO

Parte interesada contactada

Tipo de parte interesada	Autoridades públicas	Sociedad civil	Ámbito académico	Otras	Total
Tipo de derecho					
Ciudadanía de la Unión	29	5	12	77 ³¹¹	123
Elecciones municipales	-	2	2	2 ³¹²	6
Derecho de petición	1	-	2	-	3
Acceso a los documentos	3	-	-	-	3
Iniciativa Ciudadana Europea	1	3	-	-	4
Características de seguridad	6	1	6	7	20
Partes interesadas adicionales	-	1	26	1	28
Total	40	12	48	87	187

Partes interesadas entrevistadas

Tipo de parte interesada	Autoridades públicas	Sociedad civil	Ámbito académico	Otras	Total
Tipo de derecho					
Ciudadanía de la Unión	4	1	2	19	26
Elecciones municipales	-	-	1	-	1
Derecho de petición	1	-	-	-	1
Acceso a los documentos	-	-	-	-	0
Iniciativa Ciudadana Europea	1	-	-	-	1
Características de seguridad	3	-	-	3 ³¹³	6
Partes interesadas adicionales	-	1	5	1	7
Total	9	2	8	23	42

³¹¹ Incluida la [Red EUDO](#) y el [Consejo Nacional de Libertades del Reino Unido](#).

³¹² Incluidas [Pour La Solidarite](#) y [VoteWatch Europe](#).

³¹³ Incluida la Agencia de Seguridad de las Redes y de la Información de la Unión Europea ([ENISA](#)) y el Grupo Europeo de Investigación sobre el Internet de las Cosas ([IERC](#)).

Partes interesadas contactadas pero no entrevistadas³¹⁴

Tipo de parte interesada	Autoridades públicas	Sociedad civil	Ámbito académico	Otras	Total
Tipo de derecho					
Ciudadanía de la Unión	25	4	10	58	97
Elecciones municipales	-	2	1	2	5
Derecho de petición	-	-	2	-	2
Acceso a los documentos	3	-	-	-	3
Iniciativa Ciudadana Europea	-	3	-	-	3
Características de seguridad	3	1	6	4	14
Partes interesadas adicionales	-	-	21	-	21
Total	31	10	40	64	145

³¹⁴ Las razones para no entrevistar a las personas fueron: no respuesta a la solicitud; falta de interés y, por lo tanto, rechazo de la solicitud; mensajes no entregados.

DIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICAS INTERIORES






DEPARTAMENTO TEMÁTICO

DERECHOS DE LOS CIUDADANOS Y ASUNTOS CONSTITUCIONALES

Cometido

Los departamentos temáticos son unidades de análisis que prestan asesoramiento especializado a comités, delegaciones interparlamentarias y otros órganos parlamentarios.

Áreas temáticas

-  Asuntos Constitucionales
-  Justicia, Libertad y Seguridad
-  Igualdad de Género
-  Asuntos Jurídicos y Parlamentarios
-  Peticiones

Publicaciones

Visite la web del Parlamento Europeo:
<http://www.europarl.europa.eu/supporting-analyses>

CRÉDITOS DE LAS FOTOGRAFÍAS: iStock International Inc.



ISBN 978-92-823-9828-9 (paper)
ISBN 978-92-823-9829-6 (pdf)

doi:10.2861/279600 (paper)
doi:10.2861/689439 (pdf)



Oficina de Publicaciones