

La Ciudadanía Europea: Una aproximación a su significado y alcance desde el tratado de Maastricht hasta el tratado por el que se instituye una Constitución para Europa

Por

Dra. Irene Blázquez Rodríguez
Profesora de Derecho Internacional Privado
Universidad de Córdoba (España)

1. La Ciudadanía de la Unión en tanto categoría jurídica

Con el fin de apreciar el alcance y sentido de esta institución jurídica consagrada, por primera vez en los textos constitutivos, mediante el Tratado de la Unión Europea firmado en Maastricht (en adelante TUE), el *iter* que proponemos empezará por un análisis histórico-comparativo del fenómeno de la ciudadanía, tanto en un contexto general como estrictamente comunitario. *A posteriori*, analizaremos las razones que llevaron al legislador comunitario a optar por tal concepto de ciudadanía para describir la relación existente entre el individuo y la actual Unión Europea, lo que nos sumergirá necesariamente en su doble dimensión jurídico-política.

1.1. Un fenómeno donde confluyen los elementos clásicos

La noción de ciudadanía puede ser considerada como una categoría clásica en el mundo jurídico al predicarse de los individuos que conforman cualquier sociedad organizada bajo el imperio de reglas básicas de naturaleza jurídico-políticas. No obstante, en el contexto que nos ocupa, la ciudadanía de la Unión aparece como un fenómeno de carácter original al desprenderse de una entidad nacida de una organización internacional que además en su génesis tuvo fines eminentemente económicos. De este modo, en la ciudadanía de la Unión van a confluír notas de enorme novedad junto con los principios clásicos que de tal institución se derivan.

Históricamente la cualidad de ciudadano tiene su nacimiento ligado al concepto de polis greco-romana, donde se exigía ser titular de dicha categoría para que el individuo desplegara su personalidad jurídica, que se concretaba en la tenencia de una serie de derechos y deberes. Así, la actual ciudadanía europea comparte algunas notas esenciales de esta categoría clásica, como es el hecho de que tal *status civitatis* se reconoce con respecto a una determinada comunidad política, ser un elemento diferenciador con respecto a otras personas que carecen de tal condición, o el paralelismo claro que guardan algunos de los derechos clásicos (*ius suffragii*, *ius honorem*, *ius commercii*, *ius actiones*) con los consagrados en el Tratado de la Unión. Así, *inter alia*, la ciudadanía de la Unión reconoce un derecho de libre circulación con el fin de trabajar, estudiar o simplemente residir en otro Estado miembro (art. 18 del Tratado de la Comunidad Europea, en adelante CE), un derecho a ser elector y elegible en las elecciones municipales o en las elecciones al Parlamento Europeo (art. 19 CE), o el derecho de petición ante el Parlamento Europeo (art. 21 CE).

En la edad moderna, la ciudadanía recogerá las ideas filosóficas liberales de los siglos XVII y XVIII, plasmadas en

una serie de documentos frutos de las revoluciones inmediatamente anteriores. En particular, la fecha del 26 de agosto de 1789, es clave al proclamarse la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano de la Asamblea Francesa. Aquí el *status* de ciudadano hace recuperar al individuo dos notas básicas para el desarrollo de su personalidad jurídica: *la libertad y la igualdad*; que se perdieron en la época medieval donde la persona carecía de ellas al adscribirse a determinados estamentos atendiendo a su origen. Aunque afortunadamente tales penosas condiciones no podían predicarse para los nacionales de los Estados miembros, con anterioridad al goce de la ciudadanía de la Unión, sí es cierto que existe un paralelismo desde el momento en que tales principios de libertad e igualdad vendrán a informar su situación más allá de sus propias fronteras, independientemente ya de la nacionalidad del Estado miembro de origen, viniendo así a equipararse con los propios nacionales del Estado miembro de acogida¹.

En el plano estrictamente comunitario, la noción de ciudadanía goza igualmente de numerosos antecedentes, al venir siendo ésta utilizada desde hace más de tres décadas en el ámbito de la integración. Así, en la década de los

¹ El art. 12.1 CE dice así: "En el ámbito de aplicación del presente Tratado, y sin perjuicio de las disposiciones previstas en el mismo, se prohibirá toda discriminación por razón de la nacionalidad". Bajo el Tratado por el que se instituye una Constitución Europea, firmado el 29 de octubre de 2004, este principio de igualdad se enuncia en el art. 1-4 (El texto aún no publicado en el *Diario Oficial de la Unión Europea (DOUE)* se recoge en el Documento CIG 87/2/04. Rev. 2 que puede consultarse en www.europa.eu.int.)

años 80 en torno a la llamada *Europa de los ciudadanos* o de la *ciudadanía europea* se pretendía crear una conciencia europea mediante el acercamiento de la construcción comunitaria a los nacionales de los distintos Estados miembros, evitando de este modo que ésta se quedara exclusivamente en las altas esferas políticas². No obstante, la actual "ciudadanía de la Unión"³, tiene un alcance distinto de mayor calado al ir más allá del plano de las ideas y reconocer a los individuos un haz de derechos específicos en la esfera jurídica de los particulares⁴. De este modo, el verdadero antecedente de la actual ciudadanía se remonta a principios de los años 90, en concreto en la "Propuesta oficial de España: Hacia una Ciudadanía Europea" presentada el 20 de octubre de 1990⁵.

1.2. El concepto de Ciudadanía de la Unión y los caracteres que la definen

En la actualidad tiene plena vigencia tanto recurrir a la nacionalidad como a la ciudadanía para describir el vínculo existente entre los individuos y una organización de tipo eminentemente política. Aunque ambos términos se usan en ocasiones como sinónimos, no describen necesariamente una misma relación del particular con el Estado. Como ha señalado Jiménez Piernas, la ciudadanía posee principalmente una significación jurídica constitucional, *ad intra* de la propia comunidad política, mientras que la nacionalidad posee, en cambio, una significación jurídica internacional, *ad extra* de dicha comunidad y en sus relaciones con otras comunidades estatales⁶.

² Entre otros eventos y proyectos podemos destacar, el Informe sobre la Unión Europea de Leo Tindemans, encargado por la Cumbre de París de 10 de diciembre de 1974 (*Bull. CEE*, suplemento 1/1979), la Cumbre de Fontainebleau de 1984 y el "Comité Adonnino" (*Bull. CEE*, suplemento 6/1984) o el Proyecto de Tratado de Unión Europea de 1986, también llamado Proyecto Spinelli (publicados en *Revista de Instituciones Europeas*, 1984-1, pp.351-377).

³ Aunque la doctrina suele utilizar indistintamente las expresiones "ciudadanía de la Unión" y "ciudadanía europea", considero más acertado el primer concepto al ser más acorde con la órbita del TUE donde se ubica, mientras que la segunda evoca los anteriores movimientos europeístas cuyos objetivos eran de distinto alcance. De este modo señala LIÑÁN NOGUERAS que la noción de ciudadanía no es nueva, pero sí existe una alteración sustancial de su alcance político en el Tratado de Maastricht, que se simboliza terminológicamente en el paso de la "ciudadanía europea" a la "ciudadanía de la Unión". D. J. Liñán Nogueras, "De la ciudadanía europea a la Unión Europea", *GJ de la CEE*, D-17, septiembre 1992, pp. 63-99.

⁴ Con este tenor apunta Mangas Martín refiriéndose a la órbita del TCEE, que en la concepción de las Instituciones comunitarias y de los Estados miembros, las medidas que se promovían a favor de crear una "identidad europea" no tenían como finalidad directa a los nacionales de los Estados miembros, sino fundamentalmente enfatizar las ventajas de la pertenencia al proceso de integración.

⁵ Publicada en *Revista de Instituciones Europeas*, 1991, vol. 18, pp. 333-338.

⁶ C. Jiménez Piernas, "La protección diplomática y consular del ciudadano de la Unión Europea", *Revista de Instituciones Europeas*, 1993, n° 1, p. 15.

Desde sus orígenes, en el contexto comunitario se tendió al concepto de ciudadanía frente al de nacionalidad, siendo su razón fundamental la necesidad de preservar las identidades nacionales⁷. De este modo, tanto el Preámbulo del TUE como el art. F de las Disposiciones Comunes afirman el deseo de los Estados por *“acrecentar la solidaridad entre sus pueblos dentro del respeto de su historia, de su cultura y de sus tradiciones”* así como el compromiso de la Unión de *“respetar la identidad nacional de sus Estados miembros, cuyos sistemas de gobierno se basarán en los principios democráticos”*⁸. En esta misma perspectiva se expresa el Preámbulo del TICE al afirmar que *“En la certeza de que los pueblos de Europa, sin dejar de sentirse orgullosos de su identidad y de su historia nacional, están resueltos a supe-*

rar sus antiguas divisiones y, cada vez más estrechamente unidos, a forjar un destino común” (Considerando cuarto)⁹.

Lógicamente y con independencia de la categoría por la que optemos –nacionalidad o ciudadanía–, sus caracteres serán bien distintos si el contexto donde están llamadas a operar es el ámbito nacional o el comunitario. Ello es debido a la distinta naturaleza de la comunidad política de la que se nutren y concretamente al hecho del *carácter relativo o contingente de la ciudadanía de la Unión Europea*¹⁰. Este dato conlleva que su existencia será en función de otras, no naciendo ni extinguiéndose de por sí; la ciudadanía sería, con carácter general, una condición jurídica de *todos y solo* de los que sean nacionales de los Estados miembros¹¹.

⁷ La posición doctrinal más extendida ha optado por la institución de la ciudadanía como la más lógica y viable en el contexto europeo, sin embargo existe también un sector, si bien minoritario, que defiende el recurso al concepto de nacionalidad. Entre ellos podemos destacar a Bleckmann que ha sugerido la formación de una categoría de nacionalidad de la Comunidad. A. Bleckmann, “The Personal Jurisdiction of European Community”, *CMLR*, 1980, p. 476, 480 y 482.

⁸ Tal como afirma L. Parejo Alonso (“Reflexiones finales a modo de recapitulación y conclusiones”, *El Defensor del Pueblo en el Tratado de la Unión Europea*, Madrid, 1993, p. 265) la ciudadanía de la Unión representa “la suma desde lo común, de identidades preexistentes...; supone la existencia en los ciudadanos nacionales de los Estados miembros de un doble vínculo político que expresa una doble pertenencia, lealtad y responsabilidad y, por ello, una doble identidad: la identidad comunitario-europea y la identidad nacional”.

⁹ En un sentido parejo se expresa el párrafo tercero del Preámbulo de la Parte II del TICE “Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión”.

¹⁰ C.M. Bru, *La ciudadanía de la Unión*, 1994, p. 173. Tal carácter lo infiere este autor de Kelsen (*Teoría General del Derecho y del Estado*, México, 1979, p. 382) al estudiar el Estado Federal, donde sintetiza que “hay una nacionalidad federal, incluso cuando cada Estado miembro tiene su nacionalidad propia”. Aunque lógicamente no se trata de una misma realidad, el Estado federal y la UE, existe paralelismo entre los caracteres del vínculo existente entre el individuo y dicho ente político supraordinario.

¹¹ He de advertir que el axioma según el cual ser nacional de un Estado miembro conlleva ser ciudadano de la Unión no es válido en todos los casos, pues existen supuestos en que el propio Estado limita los nacionales que lo son a efectos comunitarios. Sobre esta cuestión me remito al epígrafe 3 de este trabajo relativo a la titularidad de la ciudadanía.

Como consecuencia de ello, aparece otro de sus caracteres fundamentales: *el ser derivada*, pues su determinación es competencia exclusiva de los Estados miembros. Quiere decir que la ciudadanía de primer grado propia de los nacionales de los Estados miembros arrastra automáticamente la ciudadanía de la Unión y que esta última vendrá definida necesariamente por las distintas legislaciones internas de los Estados miembros (punto que dada su trascendencia abordaremos con mayor detenimiento en el epígrafe 3.1).

1.3. Su doble dimensión: jurídica y política

Con independencia del ente político del que dimana estatal o no, que lógicamente lo cubrirá de unos caracteres particulares, será una peculiaridad inata a todo *status civitatis* su doble dimensión, tanto jurídica como política, al ser simultáneamente, título de pertenencia a la población de un determinado ente político y cualidad de la persona, de la que se derivarán derechos y obligaciones. De este modo, la ciudadanía europea aparece como factor determinante de la *pertenencia* a la población de la Comunidad. De otro, ser ciudadano de la Unión impli-

ca una cualidad que hace a su titular *sujeto de derechos y deberes*, con independencia de las otras cualidades que puedan concurrir en él¹².

Desde una perspectiva política la ciudadanía aparece como el vínculo existente entre la persona y la Unión Europea, que se basa en un dato objetivo, la tenencia de la nacionalidad de un Estado miembro. Debido a la interrelación y condicionamiento mutuo entre la existencia de la ciudadanía y la Unión política, se impone correlativamente que *el mayor o menor contenido político que se atribuye a tal status civitatis dependerá, en gran medida, del alcance político de la Unión Europea de la que se predica*. Esta interrelación se aprecia nítidamente en el art. 22.1 TCE en el que se establece un procedimiento de evolución en el alcance de la ciudadanía que *"tendrá en cuenta el desarrollo de la Unión"*¹³. De este modo, no es de extrañar que sea en el Tratado donde se crea una ciudadanía europea, donde aparecerá el correlato necesario de una Unión política, ya que una realidad sin la otra no pueden existir. En efecto, la ciudadanía europea nunca podría haberse predicado de un "mercado" por integrado que éste se encuentre o por comunes que

¹² Entendiendo por cualidad, como un estado civil, del modo en que es entendido en el ámbito del Derecho privado, definido por el profesor T. De Castro y Bravo (*Derecho Civil de España*, t. II, Madrid, 1952, p. 70) como "la cualidad jurídica de la persona, por su especial situación en la organización jurídica, y que como tal caracteriza su capacidad de obrar y el ámbito propio de su poder y responsabilidad".

¹³ Prueba de esta realidad, el TICE amplía el elenco de derechos de los ciudadanos con dos nuevas prerrogativas: el derecho a una buena administración (art. II-101) y el derecho de acceso a los documentos (art. II-102).

fuesen sus planteamiento y objetivos¹⁴. Además, ambas realidades –ciudadanía y Unión política- no sólo tienen un origen común sino que están llamadas a caminar juntas, ya que tal y como ilustra E. Pérez Vera “*si la consolidación de la ciudadanía contribuirá al éxito de la Unión, este mismo existo condicionará, a su vez, el futuro de la ciudadanía creada, como fruto y semilla de una auténtica conciencia europea*”¹⁵.

Desde una perspectiva jurídica, la ciudadanía europea aparece como una cualidad de la persona, que caracterizará su capacidad de obrar en los términos fijados en el TUE, de la que podrían derivarse las notas propias de un “estado civil”. La ciudadanía de la Unión se configura como un *status civitatis* del que se derivan un conjunto de derechos y deberes, de garantías y protecciones que la UE reconoce a sus ciudadanos, concretamente los recogidos de los arts. 18 a 21 CE (art. 8 de la Parte I del TICE). Consecuencia de esta nueva cualidad, el nacional comunitario no será considerado en el territorio de otros Estados miembros sim-

plemente como un “extranjero privilegiado” respecto a otros, sino que pasa a considerarse en un plano de igualdad como Ciudadano de la UE. De este modo, en el marco de la CE, la concepción clásica de la dicotomía nacional-extranjero se transforma, de tal modo que “*el binomio se dirige a un trinomio que distingue al nacional, al europeo y a los otros*”¹⁶.

2. Su incardinación en el Tratado de la Unión

2.1. La ubicación concreta en el Tratado CE

En cuanto a la conformación de la ciudadanía de la Unión uno de los aspectos que fue objeto de las más arduas discusiones fue el relativo a su ubicación precisa en el texto del TUE. La cuestión es de gran trascendencia ya que de ello se derivarían importantes consecuencias tanto jurídicas como políticas, que iban desde dotar de toda eficacia a la ciudadanía de la UE como integrante del núcleo duro del Derecho comunitario hasta relegarla al

¹⁴ C. A. Stéphanou, “Identité et citoyenneté européennes”, *Rev. MCU eur.*, n° 343, 1991, pp. 31-32.

¹⁵ E. Pérez Vera, “La ciudadanía europea en el Tratado de Maastricht”, *Homenaje al Profesor Díez de Velasco*, Tecnos, Madrid, 1993, p. 1127.

¹⁶ R. F. Le Bris, “L'étranger et ses métamorphoses: quelques considérations contemporaines”, en *L'Internationalisation du Droit, Mélanges en l'honneur de Yvon Loussouarn*, Dalloz, Paris, 1994, p. 242.

No obstante, fruto de la firma de Acuerdos exteriores en la CE y terceros países, determinados ciudadanos extracomunitarios gozan de un régimen semejante al de los ciudadanos de la Unión. En particular, se trata de los nacionales de Noruega, Islandia y Liechtenstein, gracias al Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo, de 2 de mayo de 1992 (DOUE L n° 1, de 3 de enero de 1994) y los nacionales suizos, tras la firma del Acuerdo sobre libre circulación entre la Comunidad Europea y Suiza, de 21 de junio de 1999 (DOUE L n° 114, de 30 de abril de 2002). Sobre las implicaciones de estos Acuerdos, *vid.* I. Blázquez Rodríguez, *Los nacionales de terceros países en la Unión Europea*, Universidad de Córdoba/Junta de Andalucía, 2003, 2ª Edición, pp. 159-175 y pp. 240-245.

ámbito de la cooperación intergubernamental¹⁷.

Después de arduos debates la solución final ha sido que la ciudadanía estuviera integrada en el Preámbulo del TUE, forme parte de sus Disposiciones Comunes, pero se desarrolle materialmente en una nueva Parte Segunda del Tratado de la Comunidad Europea. En el Preámbulo del TUE los Estados miembros se manifiestan *"resueltos a crear una ciudadanía común a los nacionales de sus países"* y *"a continuar el proceso de creación de una unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa"*, en la que las decisiones se tomen de la forma más próxima posible a los ciudadanos, de acuerdo con el principio de subsidiariedad". De este modo, la ciudadanía se incluye desde un principio entre la declaración de intenciones del Tratado.

Al incluirse en las "Disposiciones Comunes" del TUE, adquirirá rango de objetivo de la Unión. Establece el guión 3º del art. 2, que entre tales ob-

jetivos estará el *"reforzar la protección de los derechos e intereses de los nacionales de sus Estados miembros, mediante la creación de una ciudadanía de la Unión"*. Con ello, la ciudadanía se convierte en un objetivo que goza de una doble dimensión al ser uno de los *objetivos instrumentales*¹⁸ gracias a los cuales se conseguirán los *objetivos últimos*¹⁹ de la Unión Política, y constituir al mismo tiempo uno de éstos.

Mediante su desarrollo material en una Parte Segunda del CE titulada "Ciudadanía de la Unión" (arts. 17 a 22) y que se ubica entre los Principios y las Políticas de la Comunidad, esta institución adquirirá una notable relevancia jurídica. Así, el TUE ha dado un gran salto adelante, impregnando al estatuto de ciudadanía de los caracteres fundamentales del elemento "constitucional" comunitario. Así pues, hemos llamar la atención sobre el dato que la nueva categoría jurídica de la ciudadanía de la Unión va a desarrollarse no en el Tratado de la Unión,

¹⁷ En concreto, las posibilidades que principalmente se barajaron fueron las siguientes: a) como uno de los pilares de la Unión Europea, junto con los otros dos, de Unión Económica y Monetaria, y la Política Exterior y de Seguridad Común; b) la Comisión propuso situarla entre los fundamentos, o bien entre las disposiciones comunes a los tres pilares; c) por último, la delegación luxemburguesa pensaba que la ciudadanía debía formar parte del Tratado de la Comunidad Europea.

¹⁸ P. Jiménez de Parga Maseda, *El derecho a la libre circulación de las personas físicas en la Europa comunitaria*, Tecnos, 1994, p. 180. Siguiendo con esta terminología la célebre clasificación de L. J. Constantinesco, "La Constitutione économique de la CEE", *Rev. trim. Dr. eur.*, 1977, nº 2, pp. 243-257.

¹⁹ Como objetivos finales de la UE, el art. 2 señala: el refuerzo de un progreso económico y social equilibrado y sostenible, la afirmación de la identidad de la Unión en el ámbito internacional, el refuerzo de la protección de los derechos e intereses de los nacionales de sus Estados miembros y el mantenimiento íntegro del acervo comunitario.

que es el que precisamente la vio nacer, sino en uno de sus componentes, el Tratado CE. Esta circunstancia, aunque *ad initio*, pueda parecer contradictoria tiene una razón de ser en el hecho de querer dotar a la nueva institución de una notable relevancia tanto jurídica como política.

El Tratado por el que se instituye una Constitución para Europea revoluciona la estructura de los Tratados constitutivos. Este nuevo Tratado se conforma en un Preámbulo y en cuatro Partes, que se dividen a su vez en títulos y capítulos, habiendo de sumar cuatro protocolos adicionales. En concreto, la ciudadanía europea que se articula como un elemento central de esta nueva Constitución para Europa goza asimismo de una ubicación privilegiada. En efecto, esta institución se desarrolla mediante un Título II denominado "*De los derechos fundamentales y de la Ciudadanía de la Unión*", incardinado en la Parte I del TICE relativa a los Objetivos e Instituciones de la Unión Europea.

2.2. Principales consecuencias jurídico-políticas de su inclusión en el Tratado de la Unión

La ciudadanía de la Unión constituye una realidad en la que confluyen elementos de signo tanto jurídico como político, que vienen a complementarse

marcando el inicio de una nueva etapa en cuanto a la integración europea. Por una parte, asistimos a un concepto que dibuja el nuevo vínculo de carácter político entre la Unión y los individuos que la forman y cuya plasmación en el texto del Tratado iluminará las bases de la acción comunitaria bajo un prisma distinto. Y, por otro lado, estamos ante la ampliación del estatuto personal del nacional de un Estado miembro en tanto que sujeto de Derecho comunitario, dotándosele de unos derechos que vendrán a impregnarse de los caracteres fundamentales del elemento "constitucional" comunitario. De este modo se podrían distinguir dos órdenes de consecuencias, unas de carácter más general con un marcado carácter político y otras más concretas de tipo fundamentalmente jurídico, derivadas las primeras de la incorporación de un concepto de ciudadanía de la Unión en el Tratado, y las segundas del lugar de ubicación concreto en el que se encuentra dentro de la estructura de éste.

Atendiendo al primer orden de ideas, podríamos distinguir las siguientes consecuencias, fruto de la ya real y efectiva constitucionalización de esta nueva categoría en el proceso de integración europea, que sin duda cuenta con una importante carga "federalizadora"²⁰:

²⁰ D. J. Liñán Noguerras, "La ciudadanía de la Unión Europea", *El derecho comunitario europeo y su aplicación judicial*, Civitas, Madrid, 1993, p. 277.

1°. En el marco del TCEE, los Estados miembros han cedido exclusivamente competencias a la Comunidad en aspectos de orden económico, si bien complementadas con su necesario correlato social. Con el TUE asistimos a una nueva etapa en la construcción europea, al ser *la primera vez que los Estados cederán competencias de tipo político a la Comunidad*. Sin duda, un cambio rotundo con respecto a la trayectoria tradicionalmente seguida, que conllevará un giro no menos relevante con respecto a la nueva posición del individuo. En esta trayectoria el TICE no se limita a considerar a la persona como destinatario del Derecho comunitario, sino que da un paso más al ubicar a ésta en el centro de la propia construcción europea²¹.

2°. La relación entre el individuo y la Comunidad será de una nueva naturaleza, no siendo ya de carácter exclusivamente económica, sino pasando a ser de tipo político. El individuo desempeñará un papel central dentro de la construcción europea, no atendiendo a las actividades económicas que venga a ejercer o de las que sea destinatario, sino en virtud de poseer una condición de tipo objetiva, el ser na-

cional de un Estado miembro.

3°. La ciudadanía, al ser una categoría que crea una conciencia de pertenencia a una determinada comunidad, *constituye un elemento fundamental de integración de los pueblos de los Estados miembros*, contribuyendo así a superar la tradicional dicotomía entre nacionales y extranjeros²². Mediante la categoría de ciudadanía de la Unión se supera la cualidad de "extranjero privilegiado" para los nacionales comunitarios, que pasan ahora a gozar de un principio de no discriminación en todo el espacio comunitario no sólo en el ámbito de las relaciones económicas, sino también en cuanto a un conjunto de derechos civico-políticos.

Desde un punto de vista estrictamente jurídico, conviene destacar las siguientes consecuencias que se derivan de la incorporación de la ciudadanía en el TCE, es decir en el núcleo duro del Derecho comunitario:

1°. Atendiendo a su *desarrollo*, esto conlleva que las normas que están dotando de contenido y van a posibilitar o facilitar (dependiendo del derecho en cuestión) la puesta en práctica de

²¹ El Considerando segundo *in fine* del Preámbulo de la Parte II "Carta de los Derechos fundamentales de la Unión" dice así: "*Al instituir la ciudadanía de la Unión y crear un espacio de libertad, seguridad y justicia, sitúa a la persona en el centro de actuación*".

²² *Vid.* A. Mangas Martín, "La Declaración del Tribunal Constitucional sobre el artículo 13.2 de la Constitución (Derecho de sufragio pasivo de los extranjeros): una reforma constitucional innecesaria o insuficiente", *REDI*, 1992-2, p. 397; "Ciudadanía de la Unión y su Estatuto", en A. Mangas Martín y D. J. Liñán Nogueiras, *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, Madrid, 1999, pp. 307 ss.

estos derechos siguen los mecanismos descritos en el Tratado CE²³.

2º. En lo referente a su *aplicación*, las disposiciones relativas a la ciudadanía de la UE gozan de los llamados caracteres fundamentales del elemento "constitucional" comunitario: la primacía, la irreversibilidad de la atribución competencia, la sujeción a los sistemas de revisión de los Tratados y los efectos derivados de la jerarquización normativa comunitaria, y en su caso del efecto directo²⁴. Todos estos caracteres suponen una protección de los derechos que comporta el *status* de ciudadanía, frente a los riesgos que pudieran derivarse en una materia de gran sensibilidad política.

3º Tan importante como el hecho del reconocimiento de tales derechos es la adopción de mecanismos tendientes a asegurar su *efectividad*, pues en otro caso la ciudadanía europea sería un concepto puramente formal vacío de contenido. Por ello era básico dotar a los derechos que conforman esta institución de una serie de garantías ju-

risdictionales que implican, en caso de violación o menoscabo de los mismos, tanto la posibilidad de acudir a las jurisdicciones nacionales como al TJUE²⁵.

3. Titulares de la Ciudadanía de la Unión

3.1. La necesaria remisión a la nacionalidad de los Estados Miembros

El art. 17 CE tiene el siguiente tenor:

"Se crea una ciudadanía de la Unión. Será ciudadano de la Unión toda persona que ostente la nacionalidad de un Estado miembro. Los ciudadanos de la Unión serán titulares de los derechos y sujetos de los deberes previstos en el presente Tratado".

Viniendo a completar al anterior precepto, la Declaración número 2 del Acta Final de las Conferencias, relativa a la nacionalidad de un Estado miembro, que establece como sigue:

"La Conferencia declara que cuan-

²³ El TICE sustituye los tradicionales instrumentos jurídicos comunitarios (reglamentos, directivas y decisiones) por una nueva denominación: a) la ley de la Unión Europea; b) la ley marco de la Unión Europea y c) la decisión de la Unión Europea. Este cambio no afecta a los instrumentos no obligatorios que seguirán siendo las recomendaciones y los dictámenes. *Vid.* Capítulo I, Título V de la Parte I del TICE.

²⁴ D. J. LIÑÁN NOGUERAS, "La ciudadanía de la Unión Europea", *cit.*, pp. 277-278.

²⁵ Pese a dicha protección, consideramos que mediante el TICE se ha perdido la oportunidad de mejorar dicho amparo a través del establecimiento de un recurso directo e individual ante los órganos jurisdiccionales comunitarios.

do en el Tratado CE se haga referencia a los nacionales de los Estados miembros, la cuestión de si una persona posee una nacionalidad determinada se resolverá únicamente remitiéndose al Derecho nacional del Estado miembro de que se trate. Los Estados podrán declarar, a efectos informativos, quiénes deben considerarse sus nacionales a efectos comunitarios mediante una declaración presentada a la Presidencia, la cual podrá modificarse en caso necesario”.

La primera conclusión que se obtiene de la lectura de los preceptos transcritos, es el recurso a una *técnica de remisión o indirecta* por la que se opta con el fin de determinar los titulares de dicha ciudadanía. Quiere esto decir que la nueva institución jurídica va a dimanar de otra preexistente, la nacionalidad, a la que completa o superpone. En este sentido, el art. I-10. 1 TICE especifica que *“Toda persona que ostente la nacionalidad de un Estado miembro posee la ciudadanía de la Unión, que se añade a la ciudadanía nacional sin sustituirla”*. Por otra parte, atendiendo a que la determinación de

la nacionalidad es competencia exclusiva de cada Estado²⁶, con la correlativa obligación de no inmiscuirse los otros Estados,²⁷ extraemos una segunda consecuencia lógica: que serán las distintas legislaciones de los Estados miembros las que determinen los modos en los que se adquirirá, conservará o perderá la ciudadanía de la Unión. En otras palabras se traducirá en una diversidad de legislaciones, lo que arrastra que la adquisición de la ciudadanía de la Unión será diferente según el Estado miembro de nacionalidad.

La remisión a la nacionalidad de los distintos Estados miembros pone de manifiesto el *carácter adicional o complementario* de la ciudadanía con respecto a la nacionalidad estatal, lo que permitirá mantener el papel central que tiene la institución de la nacionalidad, al mismo tiempo que establecer las bases para un disfrute sin discriminación de dicho estatuto por parte de los nacionales de los distintos Estados miembros en el espacio común. Como se ha puesto ya de relieve, la ciudadanía de la Unión no viene a alterar el vínculo exis-

²⁶ J. L. Iglesias Buhigues (“Doble nacionalidad y derecho comunitario”: a propósito del asunto C-369/90, *Micheletti*, sentencia del TJCE de 7 de junio de 1992, *Hacia un nuevo orden internacional y europeo*, cit., p. 953) señala que tal principio de competencia exclusiva del Estado en la determinación de la nacionalidad se asienta desde el dictamen del Tribunal Permanente de Justicia Internacional, de 7 de febrero de 1923, en el asunto de los decretos franceses sobre la nacionalidad en Túnez y Marruecos. Y que desde entonces nada ha acontecido que pudiera variarlo, sin perjuicio de que se reconozcan dimensiones distintas del tema, impuestas por los tratados internacionales sobre la materia o derivados de la consideración de la nacionalidad como un derecho fundamental de la persona, tal como se reconoce en el artículo 15 de la Declaración Universal de 10 de diciembre de 1948.

²⁷ A. Miaja de la Muela, *Derecho internacional privado*, t.II, Parte Especial, 10ª ed. rev. por Carmen Martí de Vesés, Madrid, 1987, p. 40.

tente de individuo-Estado²⁸, sino que vendría a completarlo con un conjunto de derechos que se añaden o superponen a los que ya se es titular en cuanto nacional de un Estado miembro.

3.2. Su delimitación negativa

De la lectura del art. 17 CE se extrae con sencillez en tanto es regla general, que serán ciudadanos de la Unión todos y sólo aquéllos que tengan la nacionalidad de un Estado miembro. Ahora bien, a continuación demostraremos que no estamos ante una fórmula exacta.

En primer lugar, nos encontramos con una primera delimitación de carácter negativo con respecto a las personas jurídicas existente en los distintos Estados de la Unión que aún estando en posesión de la nacionalidad de un determinado Estado miembro, no podrían atribuirse la correlativa ciudadanía.

En segundo término, el hecho de que los Estados posean una competencia de carácter exclusivo en la determinación de los modos de adquisición y pérdida de la nacionalidad, trae la segunda delimitación de signo negativo. Desde el momento en que los Estados miembros son exclusivos soberanos, podrían decidir limitar a una determinada categoría de sujetos los beneficios de su propia nacionalidad, como sería el correlato de ser ciudadano de la Unión, y los derechos que ello comporta. *Ad. ex.* el Reino Unido otorga su nacionalidad a los habitantes de sus territorios de ultramar, no concediéndoles dicha nacionalidad a efectos comunitarios²⁹. Por tanto, serán ciudadanos del Reino Unido sin ser ciudadanos de la Unión, viniendo dicha limitación del propio derecho interno británico.

En otro orden de ideas, debemos ha-

²⁸ El art. 6.3 del TUE establece que "la Unión respetará la identidad nacional de sus Estados miembros, cuyos sistemas de gobierno se basarán en los principios democráticos" y con tal sentido el art. 1 se refiere "a los pueblos de Europa" y no a un pueblo europeo. En los años '90, cuando se crea la ciudadanía de la Unión, los autores mantenían posiciones distintas ante el futuro próximo, por una parte hay quienes, como STEPHANOU ("Identité et citoyenneté européennes", *RMC*, nº 343, 1991, p. 33) precisa "que si la evolución hacia una "Metanación" continuase, no se podría excluir el declive de las identidades nacionales", y otros que mantienen como M.I. LIROLA DELGADO (*Libre circulación de personas...*, cit. p. 263, que "la desaparición de la figura de la nacionalidad estatal no parece previsible ni siquiera en la fase final de la Unión Europea, en la medida en que una de las características del proceso de integración es el respeto a las identidades nacionales". Ese futuro es hoy una realidad mediante la aprobación del TICE y que viene a confirmar esta segunda tesis ya que en esta nueva etapa de la construcción europea la ciudadanía de la Unión se potenciará pero sin prescindir, en absoluto, de la nacionalidad estatal. *Vid.* Considerando cuarto del Preámbulo del TICE.

²⁹ En virtud de la Declaración de 1982 relativa a la definición del término nacionales, anexa al Acta final de Adhesión de Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte se considerarán "nacionales comunitarios" los siguientes ciudadanos del Reino Unido: a) "ciudadanos británicos"; b) "sujetos británicos" en virtud de la Parte IV de la *British Nationality Act* de 1981 y que poseen el derecho de residir en el Reino Unido encontrándose dispensados del control de inmigración del Reino Unido; y c) "ciudadanos de territorios dependientes británicos" que hayan adquirido su ciudadanía en virtud de su conexión con Gibraltar. Dicha distinción ha sido corroborada por la sentencia de 20 de febrero de 2001, asunto 192/99, *The Queen/Secretary of State for the home Department c. Manjit Kaur* (Rec. 2001-2, p. 1237 ss.).

cer una aclaración con respecto a los nacionales de los terceros Estados. Éstos lógicamente no gozan de los derechos de dicha ciudadanía al faltarle el requisito previo y *sine qua non* de la nacionalidad de un Estado miembro, debiendo extenderse tal exclusión a los que residen legalmente en la Unión Europea. No obstante, en aras a una integración con éxito en las sociedades de acogida, las instituciones comunitarias abogan por el reconocimiento para estos residentes de larga duración de una serie de derechos semejantes a los de los ciudadanos de la Unión³⁰. Entre otros documentos gestados por las instituciones europeas podemos destacar la Resolución del Consejo, del 4 de marzo de 1996, relativa al estatuto de los nacionales de terceros países, residentes de larga duración y la Directiva 2003/109, de 25 de noviembre de 2003, relativa al estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración³¹. Hasta el momento presente, del *status civitatis europeo* del TUE sólo se ha reconocido, de una manera general, por el hecho de su residencia en la Unión y con independencia de ser o no nacional de un Estado miembro el derecho de petición ante el Parlamento Europeo o el

derecho de dirigirse al Defensor del Pueblo (arts. 194 y 195 CE).

El TICE ha supuesto un cierto avance en este sentido. El Tratado constitucional reconoce junto con la ciudadanía de la Unión Europea, incardinada en la Parte I, una ciudadanía no limitada estrictamente a los nacionales de los Estados miembros que se incluye en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión. En el marco de esta nueva ciudadanía de carácter general, junto con las prerrogativas que ya reconocía el TUE, por una parte, se incluyen el derecho a una buena administración y de acceso a los documentos públicos, y por otro lado, se prevé la posibilidad de que las instituciones comunitarias extiendan el beneficio de la libre circulación y residencia a favor de los nacionales de terceros países residentes legales en el territorio de la Unión. En definitiva, si bien se constata cierto progreso éste es limitado al no haber prosperado recomendaciones como las del Comité Económico y Social Europeo que instaba al establecimiento en el proyecto de Tratado constitucional de derechos políticos para los ciuda-

³⁰ Vid. apdo. 2 del punto V de la Resolución, de 4 de marzo de 1996, relativa al estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración. Sobre un estudio detallado sobre los ciudadanos extracomunitarios y el Derecho comunitario europeo, vid. *amplius*, I. Blázquez Rodríguez, *Los nacionales de terceros países en la Unión Europea*, 2ª Edición 2003, Servicio de Publicaciones Universidad de Córdoba/Junta de Andalucía.

³¹ DOUE L nº 16, de 23 de enero de 2004. En concreto, la gran novedad de esta Directiva es el reconocimiento a favor de los residentes de larga duración del derecho a residir con el fin de trabajar o estudiar en el territorio de otros Estados miembros diferentes del que les haya concedido la primera residencia (art. 14).

danos de terceros países, entre los que se incluían el derecho de voto en las elecciones locales y europeas³².

4. Contenido de la ciudadanía

Con el fin de concretar el conjunto de derechos y prerrogativas que conforman el estatuto jurídico de los ciudadanos de la Unión hemos de tener en cuenta dos premisas. En primer lugar, aunque el Tratado CE haya intentado individualizar el contenido del estatuto de ciudadanía, éste resulta más amplio que los derechos descritos en la Segunda Parte del Tratado CE. En efecto, el art. 17.2 CE al concretar que “los ciudadanos de la Unión serán titulares de los derechos y deberes previstos en el presente Tratado”, deja claro que conforman la ciudadanía de la Unión además los derechos económicos y sociales que se pudieran extraer de la parte tercera dedicada a las “Políticas de la Comunidad”, al igual que los derechos derivados de la aplicación del principio de igualdad de trato en virtud del art. 12 CE.

En segundo lugar, el catálogo de derechos que conforma el estatuto del ciudadano de la Unión no está cerrado sino que se prevé que éste evolucione al tiempo que el propio proceso de integración europea. En este sentido, como ya hemos apuntado, el TICE ha reconocido en el marco de la Carta de

los Derechos Fundamentales de la Unión las dos nuevas prerrogativas de una buena administración y de acceso a los documentos de las instituciones comunitarias.

A la hora de analizar el contenido específico de la ciudadanía de la Unión seguiremos el esquema propuesto por E. Pérez Vera³³ que distingue las siguientes tres categorías: los derechos que surten efectos en el interior de los Estados miembros, los derechos que surten sus efectos en la órbita de las instituciones comunitarias y los derechos que surten sus efectos en territorio de terceros Estados.

4.1. Derechos que surten sus efectos en el interior de los Estados Miembros

a) *El derecho a la libre circulación y residencia en el territorio de los Estados Miembros*

El art. 18.1 CE dice así:

“Todo ciudadano de la Unión tendrá derecho a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros, con sujeción a las limitaciones y condiciones previstas en el presente Tratado y en las disposiciones adoptadas para su aplicación”.

La libre circulación de personas constituye una de las libertades básicas del mercado común. Desde la firma

³² Informe de 15 de mayo de 2003, *DOUE* C nº 208, de 3 de septiembre de 2003.

³³ E. Pérez Vera, “La ciudadanía europea...”, *op. cit.*, p. 1.134.

del Tratado de Roma en 1958, se pretendió la liberalización de todos los factores de producción, incluyendo entre ellos el factor humano en tanto que mano de obra. Desde la mítica fecha del 1 de enero de 1968 es una realidad el mercado común europeo y, por tanto, se encuentran garantizadas en la Comunidad junto con la libre circulación de mercancías o de capitales, también la de trabajadores, establecimientos o servicios. Ante tales datos, hemos de cuestionarnos los cambios que la inclusión de esta libertad de circulación y de residencia en el estatuto del ciudadano de la Unión ha conllevado con respecto al contenido y beneficiarios de esa libre movilidad.

Como ha coincidido reiteradamente la doctrina³⁴, mediante la incorporación de la libre circulación de personas entre los derechos de los ciudadanos europeos se asiste a una importante ruptura con respecto al sentido y alcance existente en cuanto a la libre movilidad. En efecto, mediante dicha incorporación esta prerrogativa a circular y residir por el conjunto de la Comunidad se extiende a todos los nacionales de los Estados miembros con independencia de su carácter de agentes económicos. En este sentido, ha señalado

Liñán Noguerras que el valor de la consagración como derecho del ciudadano implica un cambio cualitativo, *"al concebirlo de manera incondicionada e independiente. Incondicionada, porque "las limitaciones y condiciones previstas en el presente Tratado" son únicamente las del art. 56.1, es decir, orden público, seguridad y salud públicas. Independiente, porque se predica del ciudadano de la Unión por su vínculo con ésta y no en función de un objetivo político-económico, por el ejemplo, el de la consecución del mercado interior"*³⁵.

Esta libre circulación de personas ha sufrido un nuevo impulso mediante la firma en 1997 del Tratado de Amsterdam que incorporó entre los objetivos de la Unión el establecimiento de *"un espacio de libertad, seguridad y justicia"* (art. 2 TUE). En efecto, será en este nuevo espacio, y no en la realidad económica del mercado interior, donde la libre movilidad de personas adquiriera una significación particular y diferenciada de la libre circulación de trabajadores³⁶. En la actualidad este derecho a la libre circulación está reglado por la Directiva 2004/38, de 129 de abril, relativa al derecho de los ciudadanos de la Unión y de los miembros de sus familias a circular y residir

³⁴ Vid. *inter alia*, L. Lirola Delgado, *cit.*, pp. 257 ss.; P. Jiménez de Parga Maseda, *El derecho a la libre circulación de las personas físicas en la Europa comunitaria*, 1994, Tecnos, pp. 185 ss.

³⁵ D. Liñán Noguerras, "La ciudadanía...", *cit.*, p. 14.

³⁶ Vid. *amplius*, I. Blázquez Rodríguez, "La libre circulación de personas y el Tratado de Amsterdam", *Noticias de la Unión*, nº 177, 1999, pp. 53-68.

libremente en el territorio de los Estados miembros³⁷.

b) El derecho a ser elector y elegible en las elecciones municipales en el Estado Miembro de residencia

El art. 19.1 CE dice así:

“Todo ciudadano de la Unión que reside en un Estado miembro del que no sea nacional tendrá derecho a ser elector y elegible en las elecciones municipales del Estado miembro en el que reside, en las mismas condiciones que los nacionales de dicho Estado. Este derecho se ejercerá sin perjuicio de las modalidades que el Consejo adopte, por unanimidad, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo; dichas modalidades podrán establecer excepciones cuando así lo justifiquen problemas específicos de un Estado”.

El derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales que se reconoce a los ciudadanos europeos residentes en un Estado miembro distinto del de origen su-

pone un complemento básico del mencionado derecho a la libre circulación y residencia de personas en el territorio comunitario³⁸. En efecto, siendo éste un derecho básico en aras a la integración en la sociedad de acogida no era reconocido de manera generalizada por los Estados en sus legislaciones internas. Así, antes de la entrada en vigor del Tratado de la Unión sólo Dinamarca, Irlanda y los Países Bajos reconocían a los extranjeros el derecho de sufragio activo y pasivo, por su parte Reino Unido y Portugal lo hacían también si bien con mayores limitaciones y el resto de países de la Comunidad restringían, en virtud de sus respectivos textos constitucionales, este derecho a sus propios nacionales³⁹.

En concreto esta prerrogativa ha sido desarrollada por la Directiva 94/80, de 19 de diciembre, 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 naciona-

³⁷ DOUE L nº 158, del 30 de abril de 2004. La normativa de desarrollo en derecho español es el R.D. 178/2003, del 14 de febrero, sobre entrada y permanencia en España de nacionales de Estados miembros de la Unión Europea y de otros Estados parte en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo, BOE, del 22 de febrero de 2003.

³⁸ C. F. Durand, “Le Traité sur l’Union Européenne. Quelques réflexions”, en *Comentaire Mégret. Le Droit de la CE*, Ed. de l’Université de Bruxelles, vol. 1, 1992, p. 441.

³⁹ En concreto en el caso de España, el art. 13.1 de la Constitución no reconocía a extranjero alguno el derecho al sufragio pasivo, y limitaba el activo a su concesión por tratado o ley siguiendo criterios de reciprocidad.

les⁴⁰. De este modo, las condiciones legales para ser elector y elegible en elecciones municipales serán las mismas para todos los nacionales comunitarios, tanto en relación a la edad mínima para votar y ser elegido, incompatibilidades, financiación, etc.

4.2. Derechos que surten sus efectos en la órbita de las Instituciones Comunitarias

a) El derecho a ser elector y elegible en las elecciones al Parlamento Europeo en el Estado Miembro de residencia

El art. 19.2 CE dice así:
“Sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado 4 del artículo 190 y en las normas adoptadas para su aplicación, todo ciudadano de la Unión que resida en un Estado miembro del que no sea nacional tendrá derecho a ser elector y elegible en las elecciones al Parlamento Europeo en el Estado miembro en el que resida, en las mismas condiciones que los nacionales de dicho Estado. Este derecho se ejercerá sin perjuicio de las modalidades que el Consejo adopte, por unanimidad, a propuesta de la Comisión y previa

consulta al Parlamento Europeo; dichas modalidades podrán establecer excepciones cuando así lo justifiquen problemas específicos de un Estado miembro”.

La Directiva 93/109 del Consejo, de 6 de diciembre de 1993, ha sido la encargada de establecer las modalidades según las cuales los ciudadanos de la Unión que residan en un Estado miembro del que no son nacionales pueden ejercer en él su derecho de sufragio activo y pasivo⁴¹. Como regla general, esta Directiva fue traspuesta satisfactoriamente por los Estados miembros, sin embargo desde las instituciones comunitarias se advierte que los Estados deben aplicarla mejor. En particular dicha crítica se basa en que se ha constatado que la participación de los electores y candidatos no nacionales ha sido muy baja fundamentalmente por la falta de información y por una precaria cooperación administrativa para luchar contra el doble voto⁴².

El art. 14 de la Directiva 93/109 autoriza a un Estado miembro a solicitar una excepción a este principio si la proporción de ciudadanos de la Unión en edad de votar que residan en él sin

⁴⁰ DOUE L nº 368, del 31 de diciembre de 1994, p. 38 ss. El plazo de transposición y entrada en vigor en el Derecho nacional expiró el 1 de enero de 1996. La Directiva 94/80 fue modificada por la Directiva 96/30, del 13 de mayo de 1996, que tras el ingreso en la Unión Europea de Austria, Finlandia y Suecia, indica las colectividades locales de base de estos tres nuevos países miembros (DOUE L nº 368, del 31 de diciembre de 1994).

⁴¹ DOUE L nº 329, del 30 de diciembre de 1993.

⁴² Vid. Informe de la Comisión, del 7 de enero de 1998, sobre la aplicación de la Directiva 93/109, COM (97) 731 final.

poseer su nacionalidad es superior al 20%. Dado que tales circunstancias existían en Luxemburgo y, ante la petición de este Estado miembro de acogerse a dicha excepción, el derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones al Parlamento Europeo se limita en este país a aquellos ciudadanos de la Unión no nacionales que hayan residido en su territorio durante 5 de los últimos 6 años⁴³.

b) El derecho de petición ante el Parlamento Europeo

Reza el art. 21.1 CE:
“Todo ciudadano de la Unión tendrá el derecho de petición ante el Parlamento Europeo, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 194”.

El derecho de petición ante el Parlamento Europeo existía con anterioridad a la entrada en vigor del Tratado de la Unión. Así, el propio Parlamento mediante su Reglamento interno concedía tal posibilidad a los “ciudadanos de la Comunidad”, a título individual como colectivo⁴⁴. Pese a dicha existencia previa no podemos desdeñar el mérito del Tratado de la Unión que, por un lado, “constitucionaliza” este derecho al incorporarlo al estatuto de ciudadanía de la Unión y, por otro, amplía su ámbito subjetivo más allá de los nacionales de los Estados miembros. El derecho de petición se confor-

ma como un derecho más general, del que en virtud del reenvío al art. 194, se extiende además a toda “persona física o jurídica que resida o tenga su domicilio social en un Estado miembro”. Bajo el TICE no se produce ya esta remisión dado que dicha prerrogativa es directamente reconocida en el Título V denominado “Ciudadanía” en el marco de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión.

Las peticiones que pueden ser tanto a título individual como colectivo deben necesariamente versar sobre *“un asunto propio de los ámbitos de la Comunidad que le afecte directamente”*. En concreto, dichas peticiones tras ser registradas y admitidas a trámite, se hacen llegar a la comisión parlamentaria correspondiente, que tras su estudio, elaborará un informe que puede dar incluso lugar a una resolución del Parlamento Europeo.

c) El derecho a dirigirse al Defensor del Pueblo Europeo

Dice el art. 21 CE:
“Todo ciudadano de la Unión podrá dirigirse al Defensor del Pueblo instituido en virtud de lo dispuesto en el art. 195”.

El Defensor del Pueblo Europeo es una figura clave en cuanto a la protección extrajudicial de los ciudadanos. Como

⁴³ En un informe del 27 de enero de 2003, la Comisión recordó el interés de materializar dicha derogación dada que las circunstancias alegadas seguían siendo válidas, Documento COM (2003) 31 final.

⁴⁴ Artículos 128 a 130.

ha señalado A. Pierucci⁴⁵, la institución del Defensor en el contexto europeo responde básicamente a tres objetivos: el reconocimiento de un estatuto bien definido para los ciudadanos europeos, la defensa del ciudadano ante el considerable aumento de las políticas comunitarias que respecto a una persona ha supuesto el Tratado de Maastricht y su protección frente instancias cada vez más alejadas del ciudadano, consecuencia de la creciente burocratización de la Unión Europea. De este modo, este *Ombudsman* europeo está facultado para recibir reclamaciones sobre casos de mala administración en la acción de las instituciones u órganos comunitarios, con exclusión de la labor jurisdiccional del Tribunal de Justicia y del Tribunal de Primera Instancia.

Junto con el aludido derecho de petición ante el Parlamento Europeo, la reclamación ante el Defensor del Pueblo es una prerrogativa que no se ciñe estrictamente a favor de los ciudadanos de la Unión. El art. 21 mediante su remisión al art. 195 reconoce este derecho de petición además de a los nacionales de los Estados miembros a cualquier persona física o jurídica que resida o tenga su domicilio social en un Estado miembro⁴⁶. Las reclamaciones que no pueden ser anónimas, deben presentarse en cualquier idioma oficial

de la Unión, y no precisan una forma concreta (si bien la Oficina del Defensor provee un formulario⁴⁷). Se fija el plazo de dos años como máximo desde el conocimiento de los hechos que han dado lugar a la petición para la presentación de la misma. Una vez que el Defensor corrobora que estamos ante un caso de mala administración, lo pondrá en conocimiento de la Institución implicada con el fin de buscar una solución amistosa. Una vez que responda dicha Institución, que cuenta con un plazo máximo de tres meses, el Defensor informará al Parlamento Europeo y al peticionario.

4.3. Derechos que surten sus efectos en el exterior de la Comunidad

a) El derecho a solicitar asistencia diplomática y consular en el territorio de un Estado tercero en el que no esté representado el Estado Miembro del que es nacional

Sienta el art. 20 CE:

“Todo ciudadano de la Unión podrá acogerse, en el territorio de un tercer país en el que no esté representado el Estado miembro del que sea nacional, a la protección de las autoridades diplomáticas y consulares de cualquier Estado miembro, en las mismas condiciones que los nacionales de dicho Estado. Los Estados miembros establece -

⁴⁵ “Le médiateur européen”, *Revue du Marché Commun et de l’Union Européen*, nº 372, 1993, p. 818.

⁴⁶ Dicho reconocimiento se produce por el TICE en el Título V “Ciudadanía” de la Parte II (art. II-103).

⁴⁷ A través de Internet (<http://euro-ombudsmen.en.int/home/es/default.htm>).

rán entre sí las normas necesarias y entablarán las negociaciones internacionales requeridas para garantizar dicha protección”.

La última prerrogativa descrita por el estatuto de la ciudadanía responde a un compromiso de solidaridad de la Unión y de sus Estados miembros para con los ciudadanos de la Unión. En efecto, los nacionales de la Unión podrán ser asistidos por otros Estados miembro, en igualdad de condiciones que si fuesen sus nacionales, en el caso de que necesitando asistencia y/o protección diplomática, no hubiese embajada o consulado de su Estado de origen en el tercer país donde se encontrasen. Como ha señalado C. Jiménez Piernas⁴⁸ no se limita esta prerrogativa a la protección diplomática *stricto sensu*, es decir, formal y estricta en el sentido de reclamación ante otro Estado por el trato internamente ilícito de que puedan haber sido objeto sus nacionales; sino que se trata de una protección de alcance general y amplio en la que se combinan y confunden actividades de gestión y actividades de naturaleza diplomática y consular. Mediante la Decisión 95/353⁴⁹ que desarrolla este derecho

de protección se confirma que el mismo se refiere a la asistencia consular en sentido tradicional: asistencia en casos de fallecimiento, de accidente o enfermedad graves, en caso de arresto o detención, asistencia a víctimas de actos de violencia y el socorro y repatriación de nacionales de la Unión en dificultad.

5. Nuevas perspectivas para la ciudadanía de la Unión tras la firma del Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa.

El 29 de octubre de 2004, los líderes de los veinticinco Estados miembros de la Unión Europea firmaron en Roma el Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa⁵⁰. La firma de este Tratado constitutivo supone la culminación de muchas aspiraciones y esfuerzos en ese proceso de integración europea que arrancando en los días posteriores a la Segunda Guerra Mundial, los historiadores coinciden en situar, el 9 de mayo de 1950, con la llamada “declaración Schuman”. Si bien todos los especialistas afirman que la aprobación de este TICE supone un salto cualitativo sin precedentes,

⁴⁸ “La protección consular y diplomática del ciudadano de la Unión europea”, *cit.*, pp. 31-41.

⁴⁹ Decisión 95/353 de los Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros, reunidos en el seno del Consejo del 19 de diciembre de 1995, *DOUE* L 314, del 28 de diciembre de 1995.

⁵⁰ *Vid. amplius*, P. ANDRÉS SAENZ DE SANTA MARÍA, “Hacia una Constitución Europea: comentarios sobre los trabajos de la Convención”, *Revista General del Derecho* 1 (www.lustel.com), 2003, pp.1-16; V. L. GUTIERREZ CASTILLO, “El Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa”, *Revista de Humanidades y Ciencias Sociales. Ámbitos*, Universidad de Córdoba/Diputación Provincial, Córdoba, 2004, pp. 75-84.

parece restar lo más difícil: la ratificación por parte de los Estados miembros⁵¹.

En el nuevo Tratado que dota de personalidad jurídica a la Unión Europea⁵², organización no sólo con fines económicos sino con un importante calado político, no es de extrañar que el ciudadano pase a ocupar una posición central. Prueba de ello, el art. 1 inaugura este Tratado afirmando que *"La presente Constitución, que nace de la voluntad de los ciudadanos de los Estados de Europa de constituir un futuro común, crea la Unión Europea, (...)".* En concreto, la ciudadanía se aborda en dos partes centrales del nuevo Tratado: en la Parte I, tras la definición y los objetivos de la Unión, en un Título II bajo la rúbrica *"De los Derechos Fundamentales y la Ciudadanía de la Unión"* (art. 8); y en la Parte II, que incorpora la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión, en un Título V denominado *"Ciudadanía"* (art. II 99-106).

El mencionado Título II de la Parte I incorpora mediante un sólo artículo, el octavo, la Segunda Parte del Tratado CE, encargado de enunciar y desarrollar el contenido de la ciudadanía de la Unión, a través de los arts. 17-22. Me-

dante este art. 8 el TICE incorpora, si bien de manera más concisa, el mismo elenco de derechos reconocidos al ciudadano de la Unión desde el Tratado de Maastricht. Por su parte, la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión, proclamada solemnemente el 7 de diciembre de 2000 en Niza, ha sido incorporada a los Tratados constitutivos mediante el TICE. Dicha Carta que conforma, como hemos apuntado, la Parte II del TICE incorpora un título V denominado *"Ciudadanía"*, desde el artículo II-99 hasta el II-106. La particularidad de esta ciudadanía adscrita a la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión es la doble extensión que se produce con respecto a la ciudadanía de la Unión ya que junto con una ampliación de los derechos existentes, se ha decidido reconocer en tanto que beneficiarios, en ciertos casos, no exclusivamente a los nacionales de los Estados miembros.

En primer lugar, de los ocho derechos y prerrogativas enunciadas, hay dos que no se encuentran reconocidos en el estatuto de ciudadanía de la Unión en la Parte I del TICE: el derecho a una buena administración por parte de las instituciones, organismos y agencias de la Unión (art. II-101) y el derecho de acceso a los documentos emitidos

⁵¹ Once países han decidido someter la llamada "Constitución Europea" al referéndum de sus ciudadanos: España, República Checa, Reino Unido, Dinamarca, Francia, Irlanda, Luxemburgo, Países Bajos, Portugal, Bélgica (aunque su resultado no es vinculante), Lituania y Polonia. Los restantes Estados miembros se inclinan por la vía parlamentaria, en algunos casos por que su texto constitucional impide el referéndum (Alemania), y en otros todavía es objeto de discusión, como en Italia.

⁵² Vid. art. 6 del Tratado por el que se instituye una Unión Europea.

por las instituciones, organismos y agencias de la Unión, cualquiera que sea la forma en que estén elaborados (art. II-102)⁵³. Y, en segundo lugar, mientras que los seis derechos enunciados en la Parte I del TICE se reconocen exclusivamente a los nacionales de los Estados miembros, el elenco de prerrogativas de la Parte II distingue, según su alcance personal, tres bloques de derechos. En primer término, aquellos reconocidos exclusivamente a favor de los ciudadanos de la Unión, entre los que debemos de incluir los siguientes: el derecho a ser elector y elegible en las elecciones municipales y al Parlamento Europeo; el derecho de libre circulación y de residencia; y el derecho de protección diplomática y consular. Con relación a la libre circulación y residencia, el apartado segundo del art. II-105, supone un avance importante al prever en el propio texto constitutivo la posibilidad de extender esta prerrogativa a favor de aquellos nacionales de terceros países residen-

tes legalmente en el territorio de un Estado miembro⁵⁴.

En segundo lugar, la Carta consagra ciertos derechos que se reconocen a todos los que residen en el territorio de los Estados miembros con independencia de estar o no en posesión de la nacionalidad comunitaria: el derecho de acceso a los documentos de las instituciones y organismos de la Unión, el derecho a dirigirse al Defensor del Pueblo Europeo junto con el derecho de petición ante el Parlamento Europeo. Para concluir, la Carta de Derechos Fundamentales reconoce a favor de toda persona y, por consiguiente con independencia de su nacionalidad e incluso de su residencia en un Estado miembro, el derecho a una buena administración por parte de las instituciones, organismos y agencias de la Unión.

En definitiva, el recientemente aprobado TICE parece contemplar dos estatu-

⁵³ Para un análisis detallado sobre esta nueva prerrogativa, *vid.* V. L. Gutiérrez Castillo, "La Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión y el derecho de acceso a los documentos", en *Actas de las X Jornadas de Estudio del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía "Derechos Fundamentales, Constitución europea y Constitución española"*, Sevilla, Junta de Andalucía, 2004, en prensa.

⁵⁴ Hasta el momento presente, los nacionales de terceros países, a excepción de aquellos que son familiares directos de los nacionales de los Estados miembros, ciudadanos de países firmantes del Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo o de Suiza, sólo se benefician de un "derecho a viajar" por el territorio de los Estados miembros durante un breve periodo de tiempo, exactamente tres meses. Este "derecho a viajar" no conlleva ningún derecho a estancias que no sean de breve duración, ni la posibilidad de acceso al empleo ni a las actividades por cuenta propia en el territorio de los Estados miembros. Atendiendo al Convenio de Schengen son beneficiarios de ese derecho a viajar aquellos nacionales de terceros países que se encuentren legalmente en el territorio de las Partes Contratantes: los que se encuentren en posesión de un visado uniforme; los extranjeros exentos de la obligación de visado; los que sean titulares de un permiso de residencia o autorización provisional de residencia expedido por una de las Partes Contratantes; los titulares de los visados para estancias superiores a tres meses. *Vid.* I. Blázquez Rodríguez, *Los nacionales de terceros países en la Unión Europea*, *cit.*, pp. 146 ss.

tos de ciudadanía uno a favor exclusivamente de los nacionales de la Unión Europea, y otro que sobre la base de éste estaría llamado a ser reconocido a otros que, careciendo de la nacionalidad de un Estado miembro, forman parte de la Unión en tanto que residentes legales. En efecto, en aras a la integración de un número creciente de nacionales de terceros países que viven y trabajan en los distintos territorios de los Estados miembros, se plantea desde distintas instancias la conveniencia de

reconocerles una serie de prerrogativas semejantes a los derechos consagrados en el estatuto de la ciudadanía de la Unión. Desde esta perspectiva, el TICE sin extender el estatuto de "ciudadanía de la Unión" a todos los residentes que conllevaría necesariamente la quiebra de esta noción de fuerte calado político, inicia su andadura hacia el reconocimiento bajo el título genérico de "ciudadanía" de un conjunto de prerrogativas que son básicas en aras a la ansiada integración.