

## LA CIUDADANÍA DE LA UNIÓN EUROPEA Y SUS DERECHOS: UN ANÁLISIS CRÍTICO

### THE CITIZENSHIP OF THE EUROPEAN UNION AND ITS RIGHTS: A CRITICAL ANALYSIS

JUAN MARTÍNEZ CABALLERO

Técnico Superior de la Administración de la Generalitat Valenciana

**Resumen:** Desde hace unas décadas, como consecuencia, fundamentalmente, del acusado déficit democrático de la Unión Europea, por las instituciones comunitarias se están adoptando medidas que pretenden reducirlo y paliarlo. Entre dichas medidas se encuentran aquellas que pretenden convertir a los ciudadanos de la Unión en la verdadera razón de ser de la misma, superando sus iniciales pretensiones exclusivamente económicas, ahondando en aspectos jurídico-políticos, tales como la ciudadanía y sus derechos. No obstante, el alcance de estas medidas está siendo muy limitado pues tanto la regulación efectuada, como la realidad existente, pone de manifiesto como la ciudadanía de la Unión Europea se sustenta en la nacionalidad de los Estados miembros, es decir, en normas de Derecho interno. Ello, unido a la preponderancia de los intereses económicos sobre los aspectos políticos, hace que la construcción de una auténtica ciudadanía europea, tal y como la entendemos desde el punto de vista del Derecho interno, no se haya alcanzado todavía, aspecto que tiene su reflejo en el escaso alcance de los derechos que rodean a la misma.

**Palabras clave:** Ciudadanía, Nacionalidad, Unión Europea, Derechos del ciudadano, Derechos Fundamentales.

**Abstract:** For decades now, in consequence, fundamentally, of the pronounced democratic deficit of the European Union, measures

are being taken by the Community institutions that seek to reduce and alleviate it. Amongst these measures are those that seek to convert the citizens of the Union into its real reason d'être, by overcoming the initial exclusively financial claims, delving into political issues, such as citizenship and their rights. However, the significance of these measures is being very limited, since both the regulation and the existing reality show how citizenship of the European Union is based on the nationality of the Member States, that is, on rules of domestic law. This fact, together with the preponderance of economic interests over the political aspects, means that the construction of a genuine European citizenship, as we understand it from the point of view of domestic law, has not yet been achieved, aspect that is reflected in the scanty scope of the rights that surround it.

**Keywords:** Citizenship, Nationality, European Union, Citizen's Rights, Fundamental Rights.

Recepción original: 23/07/2018

Aceptación original: 20/09/2018

**Sumario:** I. Introducción.—II. Aspectos generales.—III. La condición de ciudadano de la Unión Europea: elemento subjetivo.—IV. La configuración de los derechos de los ciudadanos europeos.—V. Los derechos de los ciudadanos de la Unión Europea: elemento objetivo.—VI. Los derechos de ciudadanía como derechos fundamentales.—VII. La doble regulación de los derechos del ciudadano de la Unión Europea.—VIII. Conclusiones.—IX. Bibliografía básica.

## I. INTRODUCCIÓN

La supervivencia del proceso de integración europea, encarnado por las Comunidades Europeas y la actual Unión Europea (en adelante, UE), requiere superar sus rasgos predominantemente económicos que han caracterizado hasta el momento su realización y reforzar verdaderamente el «proyecto de ciudadanía europea». A través de esta propuesta, que el próximo 1 de noviembre de 2018 cumplirá 25 años de su puesta en marcha<sup>1</sup>, se trata de alterar sustancialmente el sentido y el ritmo de la integración comunitaria articulando un concepto jurídico-político a través del cual la persona humana sea el centro y la justificación de la Unión Europea.

---

<sup>1</sup> Procede recordar que el 1 de noviembre de 1993 entró en vigor el Tratado de Maastricht por el que se establecía la Ciudadanía de la Unión.

La ciudadanía europea exigiría la introducción en el Derecho comunitario de una perspectiva del ciudadano no exclusivamente económica, dado que hasta el momento el nacional de un Estado miembro de la Unión sigue siendo contemplado, fundamentalmente, como un agente económico, como uno de los factores de producción cuyo desplazamiento en el espacio intracomunitario es necesario liberalizar, eliminando los obstáculos que impidan la libre circulación de la fuerza de trabajo. El Tribunal de Justicia de la Unión Europea (en adelante, TJUE) ha reconocido en este sentido, en diversas sentencias, que el derecho a la libre circulación puede perfectamente restringirse por razones legítimas y objetivas «de interés general», valoradas discrecionalmente por los Estados miembros, siempre que no sean genéricas o desproporcionadas en relación a la finalidad perseguida, que en este caso no es otra que «la protección del erario público de los Estados miembros<sup>2</sup>».

Así, la libre circulación de las personas que consagran los artículos 45 a 55 del Tratado de la Unión Europea (en lo sucesivo, TUE) lo es en su condición de «trabajadores»; la libre residencia se facilita inicialmente en la medida en que se trate de ciudadanos de la Unión Europea (trabajadores, estudiantes, jubilados o inactivos) cuyos medios de subsistencia estén asegurados, reduciéndose el riesgo de que su sostenimiento gravite sobre los sistemas de seguridad y asistencia social del Estado miembro en el que fijan su residencia; o, cuando se trate de sus familiares nacionales de terceros Estados, siempre que quede acreditada la necesidad de dependencia económica de un nacional de un Estado miembro respecto de aquellos, sin que la afirmación de la ciudadanía europea haya alterado esta perspectiva para facilitar la inserción del ciudadano, más allá de la vida económica de la Unión, en la esfera social, cultural y política, es decir, para convertirse en un factor esencial de legitimación del poder<sup>3</sup>.

Reflejo de ello, el «proyecto de ciudadanía europea» —o mejor dicho «proyecto de ciudadanía de la Unión Europea» pues sólo existen públicos nacionales, los públicos de cada país miembro, que en su conjunto, sin embargo, no llegan a formar una opinión pública<sup>4</sup>—, positivizado en el TUE sigue estando articulado en torno a las personas físicas en las que concurre la condición de nacionales

<sup>2</sup> Entre otras, sentencia de 19 de octubre de 2004, asunto C-200/02, caso *Zhu y Chen*, ap. 32 y 33.

<sup>3</sup> LÍNAN NOGUERAS, D.J., «La ciudadanía europea: una cuestión abierta». *UNED. Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 32, 2013, p. 367 y ss.

<sup>4</sup> ROSALES, J.M. et ali., *La Ciudadanía, Nacionalismo y Derechos humanos*, Editorial Trotta, Madrid, 2000, p. 47.

de un Estado miembro de la Unión Europea, a los que se atribuye el disfrute, con una amplitud marcada por el aspecto nacional y económico, de un conjunto heterogéneo de derechos eminentemente propios del Derecho público que habrán de ser garantizados tanto por las instituciones de la Unión Europea como por cualesquiera de sus Estados miembros<sup>5</sup>. Además, las modificaciones introducidas en el estatuto de ciudadanía han sido limitadas y modestas tanto en el nivel de incorporación de nuevos derechos, como de desarrollo de los ya incluidos. Y cuando han tenido una cierta relevancia jurídica, por ejemplo, mediante la inclusión en la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea (en adelante, la Carta) de los derechos de la ciudadanía, la problemática que ha generado no sólo no ha encontrado una solución, sino que tampoco ha reactivado el tema de la ciudadanía, lo cual nos pone de manifiesto que los derechos, ya sean del estatuto del ciudadano de la Unión, ya sean fundamentales, constituye un tema que los Estados miembros quieren seguir controlando, como aspecto esencial de su soberanía, y someter, mayoritariamente, a su jurisdicción.

Consecuencia de ello, la vocación del estatuto de ciudadano de la Unión de convertirse en el estatuto fundamental de los nacionales de los Estados miembros<sup>6</sup> está lejos de alcanzarse, al ser constantes las medidas que, directa o indirectamente, restringen los derechos que la ciudadanía conlleva. Prueba de ello son los acontecimientos que hemos visto en Bélgica que, al igual que otros Estados miembros de la UE, ha expulsado a ciudadanos comunitarios por carecer de recursos económicos suficientes y considerarles una «carga» para su Estado social<sup>7</sup> o, como todo parece apuntar, sucederá en Reino Unido consecuencia del brexit<sup>8</sup>, tambaleándose así una convicción profundamente arraigada: la idea de que la Unión Europea es un espacio de igualdad, libertad y justicia para los ciudadanos de los países integrantes, que podrían moverse libremente por él de manera incondicionada. Nada más lejos de la realidad.

---

<sup>5</sup> GONZÁLEZ VEGA, J.A., «Ciudadanía europea», en Román Reyes (dir.): *Diccionario crítico de Ciencias Sociales*, Ed. Plaza y Valdés, Madrid-México, 2009. Obtenido de la página de internet: <http://webs.ucm.es/info/eurotheo/diccionario/C/index.html>

<sup>6</sup> Sentencia de 20 de septiembre de 2001, asunto C-184/99, caso *Rudy Gzelczyk*, ap. 31.

<sup>7</sup> La noticia puede consultarse en la página de internet: [https://elpais.com/internacional/2014/01/12/actualidad/1389559237\\_314818.html](https://elpais.com/internacional/2014/01/12/actualidad/1389559237_314818.html) (consultada el 20 de marzo de 2018).

<sup>8</sup> La noticia puede consultarse en la página de internet: [https://elpais.com/elpais/2017/07/17/opinion/1500286998\\_638054.html](https://elpais.com/elpais/2017/07/17/opinion/1500286998_638054.html) (consultada el 20 de marzo de 2018).

## II. ASPECTOS GENERALES

Dejando de lado antecedentes más remotos, los orígenes de la ciudadanía de la Unión enlazan tanto con el proyecto de Tratado de la Unión Europea de 1984 («proyecto Spinelli»)<sup>9</sup>, como con un conjunto heterogéneo de iniciativas promovidas en los años 80 en el seno de las instituciones comunitarias a raíz del «Informe Adonnino»<sup>10</sup> sobre la Europa de los ciudadanos y a través de las cuales se buscaba potenciar la identidad comunitaria (símbolos y señas de identidad europeas, modelo de pasaporte, etc.) y su relación más estrecha con los ciudadanos (propuestas sobre libre circulación y residencia de pensionistas, estudiantes; participación en elecciones al Parlamento Europeo, etc.).

A este respecto debe destacarse una serie de propuestas españolas examinadas en los trabajos de la Conferencia Intergubernamental sobre la Unión Política celebrada el 20 de febrero de 1991 en la que se define la ciudadanía de la Unión como:

«Estatuto personal e inseparable de los nacionales de los Estados miembros, que por su pertenencia a la Unión, son sujetos de derechos y deberes especiales propios del ámbito de la Unión, y que se ejercen y tutelan específicamente dentro de las fronteras de esta, sin perjuicio de que tal condición europea se proyecte también fuera de esas fronteras.»<sup>11</sup>

La propuesta española pretendía superar la noción de «extranjero privilegiado» que las medidas e iniciativas anteriores no habían podido superar<sup>12</sup>. Se trataba de convertir en elemento fundamental de la construcción comunitaria al ciudadano, construyendo así un espacio de legitimación político-jurídico diferente. La favorable acogida de la iniciativa española cristalizó en el Tratado de Maastricht de 1992, cuyos artículos 17 a 22 se dedicaron a la Ciudadanía de la Unión, en los que se reiteraba la garantía de la libertad de circulación y residencia y se proclamaban ciertos derechos políticos como el de petición o el derecho de los ciudadanos a ser electores y elegi-

<sup>9</sup> El texto de proyecto de Tratado y la Resolución puede verse en *Revista de Instituciones Europeas*, vol. 11, núm. 1, enero-abril de 1984, p. 351 a 377.

<sup>10</sup> Las Conclusiones pueden verse en *Revista de Instituciones Europeas*, vol. 11, núm. 2, mayo-agosto de 1984, p. 697 a 700.

<sup>11</sup> La propuesta oficial de España «Hacia una ciudadanía europea» puede consultarse en la página de Internet: [https://encarnahernandez.files.wordpress.com/2010/06/rie\\_018\\_001\\_333.pdf](https://encarnahernandez.files.wordpress.com/2010/06/rie_018_001_333.pdf) (consultada el 20 de marzo de 2018).

<sup>12</sup> LIÑÁN NOGUERA, D.J., «De la Ciudadanía europea a la Ciudadanía de la Unión», *Gaceta Jurídica de la CEE*, serie D-17, núm. 115, septiembre de 1992, p. 63 a 99.

bles en las elecciones locales y europeas, sea cual sea su lugar de residencia, o el derecho a la protección diplomática.

La ciudadanía de la UE surge así vinculada a la idea de integración política europea, a la idea de una Europa política —pero, desgraciadamente, cargada con mucho peso nacional y económico—, y se formaliza así en el TUE, cuyo Preámbulo enuncia la resolución de las Partes de crear una «ciudadanía común a los nacionales de sus países», y cuyo artículo 9 dispone que «La Unión respetará en todas sus actividades el principio de la igualdad de sus ciudadanos, que se beneficiarán por igual de la atención de sus instituciones, órganos y organismos. Será ciudadano de la Unión toda persona que tenga la nacionalidad de un Estado miembro. La ciudadanía de la Unión se añade a la ciudadanía nacional sin sustituirla». Su desarrollo se efectúa en la segunda parte del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (en adelante, TFUE), que lleva por rúbrica «No discriminación y ciudadanía de la Unión», artículos 18 a 25, en los que se desarrolla esta figura y se precisan los derechos reconocidos.

De dicha regulación, podemos definir la ciudadanía de la Unión como la categoría jurídica que establece derechos y obligaciones para todos los ciudadanos comunitarios por el hecho de ser nacionales de un Estado miembro y, simultáneamente, sin distinciones entre ellos por causa de la nacionalidad, como forma particular de participación de los ciudadanos en la vida comunitaria.

En consecuencia, el concepto de ciudadanía de la Unión se proyecta en dos dimensiones<sup>13</sup>:

- a) En el ámbito subjetivo, únicamente serán considerados ciudadanos de la Unión los nacionales de los Estados miembros<sup>14</sup>.
- b) En el ámbito objetivo, la ciudadanía generaría la titularidad de un elenco reducido de derechos y libertades circunscritos a la esfera comunitaria, dotados de primacía, exigibilidad directa y judicialidad. La configuración de estos elementos definitorios de la ciudadanía permite caracterizarla de acuerdo con las notas de superpuesta, de carácter jurídico, derivada, de atribución automática y de contenido evolutivo<sup>15</sup>.

---

<sup>13</sup> RALLO LOMBARTE, A., «Los derechos de los ciudadanos europeos», *Revista de la Facultad de Derecho de la universidad Complutense*, Madrid, 1994, p. 251 a 276.

<sup>14</sup> SOLBES MIRA, P., «La citoyenneté européenne», *Revue du Marché Commun et de l'Union Européenne*, núm. 345, 1991, p. 168 a 170.

<sup>15</sup> Elementos y notas que son ampliamente desarrollado por BRU PURÓN, C.M., *La Ciudadanía Europea*, Editorial Sistema, Madrid, 1994.

Ahora bien, el estatuto que configuran las disposiciones de los tratados no ofrece un tratamiento sistemático de los derechos de la persona en el ámbito de la Unión Europea, pues el respeto a los derechos humanos y libertades fundamentales de la persona en sentido estricto no se contempla en el ámbito de la ciudadanía de la Unión, sino en el marco de las disposiciones comunes del TUE, como un principio básico de la Unión (artículo 6 TUE)<sup>16</sup>, y en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

Por otra parte, los derechos sobre la ciudadanía de la Unión, al ubicarse en el ámbito del TFUE, necesitan en mayor o menor medida de actos legislativos de la Unión para su configuración y tienen sus limitaciones pues, como puede apreciarse prima facie, proclaman el derecho, pero inmediatamente después lo limitan<sup>17</sup>. Por ejemplo, la Directiva 2004/38/CE<sup>18</sup>, relativa al derecho de los ciudadanos de la Unión y los miembros de sus familias a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros, condiciona el derecho de libre circulación de los ciudadanos comunitarios a algunas restricciones y requisitos, desde los tres meses de estancia hasta los cinco años de residencia legal, momento a partir del cual se alcanza la residencia permanente que no puede ser retirada. Las restricciones que permiten a un Estado miembro motivar la expulsión de ciudadanos comunitarios son únicamente razones de salvaguarda del orden público, la seguridad y la salud pública. Pero además, a partir de los tres meses, la Directiva solo garantiza el derecho de libre residencia a los ciudadanos de la Unión y los miembros de sus familias mientras «no se conviertan en una carga excesiva para la asistencia social del Estado miembro de acogida», lo que les exige disponer de recursos suficientes y de seguro de enfermedad que cubra todos los riesgos en el Estado de acogida. Aunque los Estados no puedan establecer un importe fijo ni exigir recursos superiores a los que determinan la concesión de asistencia social o pensión mínima, la Directiva sí les permite controlar que los requisitos se cumplen durante todo el periodo de residencia no permanente.

<sup>16</sup> GONZÁLEZ VEGA, J.A., *op. cit.* Obtenido de la página de internet: <http://webs.ucm.es/info/eurotheo/diccionario/C/index.html>

<sup>17</sup> LINDE PANIAGUA, E., «Los nuevos retos de la ciudadanía europea», *Revista de Derecho de la Unión Europea*, núm. 27, julio-diciembre 2014 y núm. 28 enero-junio de 2015, p. 343 a 350.

<sup>18</sup> 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 (DO L 158 de 30 de abril de 2004).

### III. LA CONDICIÓN DE CIUDADANO DE LA UNIÓN EUROPEA: ELEMENTO SUBJETIVO

El artículo 20 del TFUE establece: «Se crea una ciudadanía de la Unión. Será ciudadano de la Unión toda persona que ostente la nacionalidad de un Estado miembro. La ciudadanía de la Unión se añade a la ciudadanía nacional sin sustituirla»

De esta forma, el estatuto de ciudadano de la Unión se construye sobre la condición de nacional de un Estado miembro, requisito *sine qua non* para el disfrute de la ciudadanía de la Unión<sup>19</sup>. En consecuencia, esta condición se concibe como una cualidad superpuesta a la de nacional de los Estados miembros y en virtud de la cual se atribuyen a estos un elenco de derechos ejercitables en el conjunto del territorio de la Unión e incluso en el exterior de la misma<sup>20</sup>, sin que se haya dado ningún paso hacia la homogeneización de las normas de acceso a la nacionalidad en cada uno de los Estados miembros<sup>21</sup>.

La ciudadanía de la Unión se configura así como un estatuto complementario de la ciudadanía nacional y no como una nacionalidad común o una ciudadanía comunitaria excluyente o superadora de las nacionalidades de los Estados miembros, por lo que hoy, lejos de tener una ciudadanía europea, tenemos veintiocho nacionalidades dentro de la Unión Europea<sup>22</sup>, lo que explica que, ante las expectativas del brexit, en 2016 hubo 64.966 británicos que solicitaron y obtuvieron la nacionalidad irlandesa, alegando que sus antepasados provenían de ese país, lo que supone un 41% más que el año anterior y a ellos se sumaron otros 67.972 norirlandeses, un 27% más<sup>23</sup>.

La ciudadanía es derivada en cuanto su determinación es competencia exclusiva de los Estados miembros, es decir, la condición de nacional de un Estado miembro, elemento esencial en la conforma-

---

<sup>19</sup> RUIZ RODRÍGUEZ, V., «Ciudadanía y nacionalismo frente a la libre circulación de personas en la Unión Europea», *Revista de Derecho de la Unión Europea*, núm. 39, primer semestre 2003, p. 94.

<sup>20</sup> Por más que en ciertos aspectos y de cara al ejercicio de algunos derechos ligados a la ciudadanía de la Unión se haya dado cierta relevancia al criterio del arraigo, la residencia en el territorio no ha logrado suplir al criterio de la nacionalidad para ser ciudadano europeo. Así, si bien el TJUE ha estado cerca varias veces (sentencia de 12 de septiembre de 2006, asunto C-145/04, caso España c. Reino Unido, ap. 46 y 70 y ss) hasta la fecha no ha tenido que enfrentarse nunca a dicha cuestión.

<sup>21</sup> GONZÁLEZ ENRÍQUEZ, C., «El precio de la ciudadanía española y europea», *Análisis Real Instituto Elcano*, ARI 22/2013, p. 7.

<sup>22</sup> LINDE PANIAGUA, E., *op. cit.*, p. 343.

<sup>23</sup> Los datos pueden consultarse en la página de internet: <http://www.lavanguardia.com/politica/20170202/413945195191/la-ciudadania-europea-en-horas-bajas-25-anos-despues-de-maastricht.html>. Consultada el 8 de abril de 2018.

ción del estatuto de ciudadanía, no está definida por los Tratados, sino que tal como ha explicitado el Tribunal de Justicia de la Unión Europea: «la determinación de los modos de adquisición y pérdida de la nacionalidad es, de conformidad con el Derecho internacional, competencia de cada Estado miembro (...)»<sup>24</sup>.

La competencia exclusiva reconocida a los Estados miembros<sup>25</sup> en este ámbito sólo se ve temperada por la operatividad de las normas del Derecho internacional de los derechos humanos y por la eventual inoponibilidad a los restantes Estados miembros de una nacionalidad en la que no concurra el requisito de la efectividad, si bien la jurisprudencia del TJUE ha tendido a limitar los poderes de apreciación de los Estados miembros, que deben ejercerse respetando el Derecho comunitario<sup>26</sup>. Así, por ejemplo, en el caso *Auer*<sup>27</sup>, el Tribunal interpretó el cumplimiento de la condición de nacional excluyendo que el momento o el modo de adquisición de la nacionalidad tengan alguna importancia en el sentido de aplicación de las normas del Tratado, si cuando se pretende invocar dichas disposiciones se da la condición de ser nacional de un Estado miembro; en el caso *Knoors*<sup>28</sup>, el Tribunal precisó que «el ejercicio de las libertades derivadas del Derecho comunitario no puede justificar una interpretación restrictiva de los derechos de un nacional de un Estado miembro frente a su propio Estado», o en el caso *Micheletti*<sup>29</sup>, donde señaló que «no corresponde a la legislación de un Estado miembro limitar los efectos de la atribución de la nacionalidad de otro Estado miembro, exigiendo requisitos adicionales para reconocer dicha nacionalidad en orden al ejercicio de las libertades fundamentales consagradas en el Tratado».

Asimismo, la ciudadanía se configura como de atribución automática, sin necesidad de presentar solicitud alguna, sin necesidad de optar por tenerla o no, incluso sin quererlo<sup>30 31</sup>..., de forma que la

<sup>24</sup> Sentencia de 7 de julio de 1992, asunto C-369/90, caso *Micheletti*, ap. 10.

<sup>25</sup> LINDE PANIAGUA, E., *op. cit.*, p. 342.

<sup>26</sup> FRAILE ORTIZ, M., «La ciudadanía europea (entre paréntesis)», *Fundamentos: Cuadernos monográficos de teoría del estado, derecho público e historia constitucional*, núm. 7, 2012, p. 316 a 320.

<sup>27</sup> Sentencia de 7 de febrero de 1979, asunto C-136/78, caso *Auer*, ap. 28 a 30.

<sup>28</sup> Sentencia de 7 de febrero de 1979, asunto C-115/78, caso *Knoors*, ap. 20.

<sup>29</sup> Sentencia de 7 de julio de 1992, asunto C-369/90, caso *Micheletti*, ap. 10.

<sup>30</sup> FRAILE ORTIZ, M., *op. cit.*, p. 312.

<sup>31</sup> El eurobarómetro de marzo de 2010 recogía que una quinta parte de los encuestados creía que había que presentar una solicitud para obtener la ciudadanía europea, o que podía elegir entre ser ciudadano europeo o no serlo. Informe de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo y al Comité Económico y Social europeo, elaborado en aplicación del artículo 25 del TFUE sobre el progreso hacia el ejercicio efectivo de la ciudadanía de la Unión durante el periodo 2007-2010 (COM (2010) 603 final) de 27 de octubre de 2010, p. 11.

ciudadanía de la Unión no puede ser adquirida ni perdida separadamente de la nacionalidad<sup>32</sup>.

Por último, el estatuto de la ciudadanía es esencialmente evolutivo de lo que dan prueba las facultades que se reconocen al Consejo para, a propuesta de la Comisión y previa aprobación del Parlamento Europeo, adoptar por unanimidad «disposiciones encaminadas a completar los derechos enumerados en el artículo 20.2 del TFUE y recomendar su adopción a los Estados miembros con arreglo a sus respectivas normas constitucionales» y, consecuentemente, se impone a la Comisión el cometido de establecer periódicamente un informe en el que se detallen los progresos registrados en los diferentes aspectos de la ciudadanía de la Unión<sup>33</sup> (artículo 25 TFUE).

#### IV. LA CONFIGURACIÓN DE LOS DERECHOS DE LOS CIUDADANOS DE LA UNIÓN EUROPEA

Desde los orígenes, reunión de los Jefes de Estado y Gobierno de 1974 en París, pasando por el encargo del Consejo Europeo de Fontainebleau y el «Informe Adonnino», hasta el Consejo Europeo de Roma de Diciembre de 1990, dentro del reconocimiento de unos derechos al ciudadano de la Unión, la opción por el establecimiento de un sistema de derechos «específicos» o «genéricos» fue uno de los temas más controvertidos. A este respecto, la posición de los Estados miembros y de las instituciones representativas de los intereses estatales fue la de establecer un catálogo reducido de derechos a favor de los ciudadanos, frente a la postura del Parlamento Europeo que promulgaba el establecimiento de un marco general.

El TFUE al haber establecido en el artículo 20.2 los derechos:

- a) de libre circulación y residencia,
- b) de sufragio activo y pasivo en las elecciones locales y al Parlamento Europeo,
- c) de protección diplomática y consular, y

---

<sup>32</sup> GIL IBÁÑEZ, J.L., «La vinculación de la ciudadanía europea a la nacionalidad», en *Revista El Notario del Siglo XXI*, núm. 39, septiembre-octubre 2011. El artículo publicado puede consultarse en la siguiente página de Internet: <http://www.elnotario.es/hemeroteca/revista-39?id=671:la-vinculacion-de-la-ciudadania-europea-a-la-nacionalidad-0-33280362033546307>

<sup>33</sup> GONZÁLEZ VEGA, J.A., *op. cit.* Obtenido de la página de internet: <http://webs.ucm.es/info/eurotheo/diccionario/C/index.html>

- d) de petición al Parlamento Europeo, de recurrir al Defensor del Pueblo Europeo y de dirigirse a las instituciones y a los órganos consultivos de la Unión,

ha descartado la opción de una declaración general de derechos<sup>34</sup>. Esta elección del sistema de derechos específicos responde a la posición más tradicional y extendida de la evolución política de la noción de ciudadanía de la Unión y pone de manifiesto el poder intergubernamental en la vida comunitaria que, en el presente caso, quedó reflejado en la voluntad de los Estados miembros de reducir en este campo al máximo su pérdida de soberanía hacia su «súbditos».

Prueba de ello es la distinción artificial entre derechos y libertades fundamentales y derechos de ciudadanía. La vía más usual es la de vincular los derechos y libertades fundamentales con la «persona» y los derechos de ciudadanía con el núcleo de derechos vinculados al «estatuto de nacionalidad» del que se excluye al extranjero. Y ello, pese a que la propuesta sobre Ciudadanía Europea de la Delegación Española presentada en la Conferencia Intergubernamental sobre Unión Política de 20 de Febrero de 1991, donde se incluía un revolucionario artículo 2 que no se limitaba a incorporar al Derecho comunitario los derechos fundamentales, con la referencia tradicional a las Constituciones y al Convenio Europeo de Derechos Humanos, sino que preveía que la Unión fijaría las modalidades para que los ciudadanos y los que no lo son pudieran hacerlos valer, al tratarse de derechos fundamentales<sup>35</sup>.

El artículo 2 de la propuesta española establecía:

«1. La Unión y los Estados Miembros se comprometen a respetar los derechos fundamentales tal como se reconocen especialmente en las Constituciones de los Estados miembros y en el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales que la Unión hace suyo.

2. La Unión fijará las modalidades en que los ciudadanos de la Unión y quienes no ostentan la condición de tales, podrán hacer valer los derechos garantizados en el párrafo anterior».

La propuesta española, que habría supuesto un avance importante al engarzar con la tradicional posición del Parlamento Eu-

---

<sup>34</sup> LIÑÁN NOGUERAS, D.J., «De la ciudadanía europea a la ciudadanía de la Unión», *cit.*, p. 63 a 99.

<sup>35</sup> La propuesta española puede verse en la *Revista de Instituciones Europeas*, vol. 18, enero-abril de 1991, p. 405 a 409.

ropeo<sup>36</sup>, que defendía y presentó una propuesta similar a la Conferencia Intergubernamental, no consiguió romper la decisión final, manifestada en todos los textos de la Presidencia, de mantener los derechos humanos y libertades fundamentales fuera de los Tratados constitutivos.

Desde el punto de vista del estatuto de ciudadanía, esta opción por el sistema de derechos específicos suscitó además el problema de su mayor o menor extensión, quedando finalmente reducido a los derechos anteriormente mencionados, a los que habría que relacionar el derecho de iniciativa ciudadana regulado en el artículo 24 del TFUE y el derecho a una buena administración reconocido parcialmente en el citado artículo 24.

También se planteó si se optaba por un estatuto cerrado, que comprendiera exclusivamente los derechos específicos antes aludidos y cuya posible ampliación quedara sujeta a una modificación de los Tratados, o si se incluía en el estatuto una cláusula que permitiera futuros desarrollos, de manera más flexible. Finalmente, se adoptó esta segunda opción para tranquilizar a algunas delegaciones, como la española, que había mostrado gran interés en el tema de la ciudadanía de la Unión Europea, y que la opción de derechos específicos no satisfacía sus pretensiones.

La cuestión del tipo de cláusula aparece regulada en el artículo 25 del TFUE, que dispone:

«Cada tres años la Comisión informará al Parlamento Europeo, al Consejo y al Comité Económico y Social sobre la aplicación de las disposiciones de la presente parte. Dicho informe tendrá en cuenta el desarrollo de la Unión.

Sobre dicha base, y sin perjuicio de las restantes disposiciones de los Tratados, el Consejo, por unanimidad con arreglo a un procedimiento legislativo especial, y previa aprobación del Parlamento Europeo, podrá adoptar disposiciones encaminadas a completar los derechos enumerados en el apartado 2 del artículo 20. Dichas disposiciones entrarán en vigor cuando hayan sido aprobadas por los Estados miembros de conformidad con sus respectivas normas constitucionales.»

Ahora bien, tal y como está configurada, dicha cláusula carece de operatividad, por lo que la ampliación de los derechos o de su con-

---

<sup>36</sup> La Resolución sobre la Ciudadanía Comunitaria dirigida a la Conferencia de Representantes de los Gobiernos de los Estados Miembros en Julio de 1991, en particular el considerando G en el que se define el estatuto de ciudadano. La resolución del Parlamento Europeo de 14 de junio de 1991, puede consultarse en DO núm. 183 de 15 de julio de 1991.

tenido, o de ambos, deberá esperar. Y ello, en primer lugar, porque la cláusula de revisión participa de una doble naturaleza comunitaria e internacional, es un acto mixto, que requiere la intervención de las instituciones comunitarias y de los procedimientos internos de ratificación de Tratados<sup>37</sup>, requiriéndose la unanimidad del Consejo y de todos y cada uno de los Parlamentos nacionales. En segundo lugar, si bien se puede apreciar una cierta «presión» del informe de la Comisión, hasta el momento, visto en su conjunto los ocho informes que se han producido —el Primer Informe es de 21 de diciembre de 1993<sup>38</sup>, el Segundo Informe de 27 de mayo de 1997<sup>39</sup>, el Tercer Informe data de 7 de septiembre de 2001<sup>40</sup>, el Cuarto Informe de 26 de octubre de 2004, donde se ambiciona alcanzar el derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones regionales y nacionales<sup>41</sup>, el Quinto informe es de 15 de febrero de 2008<sup>42</sup> y ya en la era post-Lisboa el (Sexto) Informe de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo y al Comité económico y social europeo elaborado en aplicación del artículo 25 del TFUE de 27 octubre de 2010 sobre el progreso hacia el ejercicio efectivo de la ciudadanía de la Unión durante el periodo 2007-2010<sup>43</sup>, el (séptimo) Informe de 8 de mayo de 2013 y el (octavo) de 24 de enero de 2017—, se mantiene la misma línea<sup>44 45</sup>, pues los mismos no han llegado más allá de la constatación de las dificultades, la influencia y dominio estatal y la falta de autonomía, en la evolución del estatuto de ciudadanía. Esto explica que se haya recurrido constantemente a elementos externos al estatuto, especialmente al principio de no discriminación<sup>46</sup> y a los derechos fundamentales, para poner en valor los modestos avances del estatuto en sentido estricto. En este punto, el TJUE<sup>47</sup> parece seguir la senda apuntada por el Abogado General Poiares Maduro en el caso Centro Europa<sup>48</sup>, donde se mostraba partidario de potenciar la relación entre la ciudadanía y los derechos fundamentales, con el fin de dar un

<sup>37</sup> LINDE PANIAGUA, E., *op. cit.*, p. 352.

<sup>38</sup> COM (1993) 702 final.

<sup>39</sup> COM (1997) 230 final.

<sup>40</sup> COM (2001) 506 final.

<sup>41</sup> COM (2004) 695 final.

<sup>42</sup> COM (2008) 85 final.

<sup>43</sup> COM (2010) 602 final.

<sup>44</sup> COM (2013) 270 final.

<sup>45</sup> COM (2017) 32 final.

<sup>46</sup> GAROT, M.J., «La ciudadanía de la Unión Europea: novedades desde Lisboa y Luxemburgo», *Revista Direito GV.*, núm. 16, julio-diciembre 2012, p. 760.

<sup>47</sup> Sentencia de 31 de enero de 2008, caso 380/05, asunto *Centro Europa*, ap. 103.

<sup>48</sup> Conclusiones del Abogado General presentadas el 12 de septiembre de 2007, caso 380/05, asunto *Centro Europa.*, ap. 34 y 37.

auténtico sentido a la ciudadanía de la Unión<sup>49</sup>. Y, en tercer lugar, no se puede olvidar que la doble intervención parlamentaria (nacional y comunitaria) podría suscitar algunos problemas para su adopción, máxime cuando la adopción nacional debe hacerse en todos y cada uno de sus Estados miembros.

## V. LOS DERECHOS DE LOS CIUDADANOS DE LA UNIÓN EUROPEA: ELEMENTO OBJETIVO

El artículo 20.2 del TFUE declara que los ciudadanos de la Unión son titulares de los derechos y están sujetos a los deberes establecidos en los Tratados. Tienen, entre otras cosas:

### a) El derecho a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros

El artículo 21, del TFUE dispone:

«1. 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».

El derecho de libre circulación y residencia abarca dos ámbitos: a) el conjunto de derechos de movilidad física y territorial; b) la prohibición de discriminación por razón de la nacionalidad.

A pesar de que el artículo 49 del TFUE se refiere solamente a los «trabajadores de los Estados miembros», el TJUE<sup>50</sup>, como el legislador comunitario, han ido ampliando la aplicación del principio de libre circulación a los nacionales de los Estados miembros. Así, se configura como un derecho individual de todos los ciudadanos de la Unión que no depende de una determinada actividad económica, ni de pertenencia al grupo familiar del agente económico comunitario. Este derecho público subjetivo, cuya tutela jurisdiccional es exigible ante el juez, permite disfrutar a todos los ciudadanos de la Unión de la posibilidad de desplazarse por todo el territorio de los Estados

---

<sup>49</sup> SARMIENTO, D., «A vueltas con la ciudadanía europea y la jurisprudencia expansiva del Tribunal de Justicia», *Civitas, Revista española de derecho europeo*, núm. 26, 2008, p. 226.

<sup>50</sup> Sentencias, entre otras, de 12 de mayo de 1998, asunto C-85/96, caso *Martínez Sala c. Freistaat Bayern*, ap. 59 y de 20 de septiembre de 2001, asunto C-184/99, caso *Grzelczyk*, ap. 33 y 37.

miembros y de decidir el lugar de trabajo y de residencia en las condiciones y límites previstos por el Derecho comunitario<sup>51</sup>.

Por su parte, los nacionales de terceros Estados se benefician de la normativa comunitaria de libre circulación de personas en tanto que son familiares de un nacional de un Estado miembro o porque la Unión ha suscrito Acuerdos con terceros Estados.

Por lo que se refiere al derecho de residencia, el mismo está condicionado a que los individuos que quieran beneficiarse cumplan unos requisitos económicos, como son unos recursos suficientes y un seguro de enfermedad, para que no se conviertan en una carga para la asistencia social del Estado de acogida, y está sometido a limitaciones por razón de orden público, seguridad y salud pública. Ello queda reflejado en la Directiva 2004/38, de 29 de abril de 2004<sup>52</sup> que garantiza a los Estados miembros la selección de los flujos migratorios dentro de sus fronteras. Consecuencia de ello, puede observarse la existencia de dos categorías de ciudadanos excluidos del derecho de residencia: los ciudadanos de la Unión que carezcan de recursos económicos suficientes y las personas excluidas por razones de orden público, seguridad o salud pública.

De acuerdo con la jurisprudencia del TJUE<sup>53</sup>, el artículo 21.1 del TFUE goza de efecto directo, lo que no significa que el derecho de circulación y residencia, que confiere a los ciudadanos de la Unión y que puede considerarse como un derecho fundamental, sea incondicional. Al contrario, está sometido a ciertas limitaciones y condiciones dirigidas a garantizar los intereses legítimos de los Estados miembros. Ahora bien, su condición de derecho fundamental impone una interpretación amplia con el fin de garantizar su efecto útil, mientras que, correlativamente, cualquier excepción habrá de ser interpretada restrictivamente, sobre todo, si su aplicación implica un trato desigual con respecto a los propios nacionales, trato que sólo será aceptable si puede considerarse justificado, es pro-

<sup>51</sup> BLÁZQUEZ RODRÍGUEZ, I., «Libre circulación de personas y derecho internacional privado: un análisis a la luz de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea», *Cuadernos de Derecho Transnacional*, vol. 9, núm. 2, octubre de 2017, p. 115.

<sup>52</sup> La normativa de transposición en España es el Real Decreto 240/2007, de 16 de febrero, sobre entrada, libre circulación y residencia en España de ciudadanos de los Estados miembros y de otros Estados parte en el Acuerdo sobre Espacio Económico Europeo (BOE de 28 de febrero), con numerosas modificaciones posteriores: Real Decreto Ley 16/2012, de 20 de abril, Real Decreto 1192/2012, de 3 de agosto, Real Decreto 987/2015, de 30 de octubre.

<sup>53</sup> Sentencia del TJUE de 17 de septiembre de 2002, asunto C-413/99, caso *Baumbast y R.*, ap. 80 a 94.

porcionado y responde a consideraciones objetivas, independientemente de la nacionalidad<sup>54</sup>.

**b) El derecho de todo ciudadano de la Unión, que resida en un Estado miembro del que no sea nacional, a ser elector y elegible en las elecciones municipales y europeas del Estado miembro en el que resida, en las mismas condiciones que los nacionales de dicho Estado.**

El artículo 22 del TFUE establece:

«1. 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 municipales del 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 con arreglo a un procedimiento legislativo especial y previa consulta al Parlamento Europeo; dichas modalidades podrán establecer excepciones cuando así lo justifiquen problemas específicos de un Estado miembro.

2. Sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado 1 del artículo 223 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 con arreglo a un procedimiento legislativo especial, y previa consulta al Parlamento Europeo; dichas modalidades podrán establecer excepciones cuando así lo justifiquen problemas específicos de un Estado miembro».

Uno de los aspectos más revolucionarios de la ciudadanía introducida por el Tratado de Maastricht fue la inclusión de derechos políticos pues buena parte de los Estados miembros debieron modificar sus normas constitucionales para dar cabida a esta previsión, como fue el caso de España<sup>55</sup>.

Lo relevante a los efectos del análisis que estamos realizando es que se trata de derechos políticos transnacionales, es decir, son dere-

---

<sup>54</sup> CRESPO NAVARRO, E., «La jurisprudencia del TJCE en materia de ciudadanía de la Unión: una interpretación generosa basada en la remisión al derecho nacional y en el principio de no discriminación por razón de la nacionalidad», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, núm. 28, Madrid, 2007, p. 908.

<sup>55</sup> Artículo 13.2 de la Constitución Española modificado por la reforma constitucional de 27 de agosto de 1992.

chos que tienen sentido sólo cuando existe una libre circulación, son derechos que se garantizan a los ciudadanos de la Unión cuando residen en un país que no es el de su nacionalidad<sup>56</sup>.

Indicar que el derecho de sufragio activo y pasivo otorga un plus, un derecho a votar y ser elegido en el lugar de residencia, lo que significa que se debe optar por el ejercicio de sufragio activo y pasivo en el Estado del que se es nacional o en el Estado de residencia<sup>57</sup>. Si se opta por el Estado de residencia, deberá inscribirse en el censo electoral (del Estado de residencia) y disfrutará del derecho en igualdad de condiciones que los nacionales de dicho Estado<sup>58</sup>.

En relación con dicho derecho, para el TJUE ni del TFUE ni del Acta Electoral Europea se deduce «de forma expresa y precisa quiénes son titulares del derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones al Parlamento Europeo» pues las «disposiciones no excluyen, en sí mismas, que a una persona que no tenga la condición de ciudadano de la Unión... se le reconozca el derecho de sufragio activo y pasivo<sup>59</sup>».

En todo caso, las medidas de aplicación son indispensables, pero causa perplejidad la función modesta que ejercerá el Parlamento Europeo en lo referente a las normas relativas al voto municipal y europeo, así como la posibilidad del Consejo de establecer excepciones a la aplicación del derecho de sufragio, como queda reflejado en el artículo 12 de la Directiva 94/80/CE del Consejo<sup>60</sup>, al permitir a los Estados miembros a fijar reservas al derecho de sufragio cuando la proporción de ciudadanos de la Unión en edad de votar residentes en un Estado miembro sin ostentar la nacionalidad del mismo fuese

<sup>56</sup> ALONSO DE LEÓN, S., «El inminente tránsito hacia una ciudadanía supranacional de la UE», *Cuadernos Europeos de Deusto*. núm. 47, Bilbao, 2012, p. 116.

<sup>57</sup> MANGAS MARTÍN, A., «Título V Ciudadanía» en varios autores (VV.AA), *Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea: Comentario artículo por artículo*, Fundación BBVA, Bilbao, 2008, p. 650.

<sup>58</sup> Este derecho, en cuanto a las elecciones al Parlamento Europeo, se ha desarrollado mediante la Directiva 93/103/CE, de 6 de diciembre de 1993 (DO L 329, de 30 de diciembre de 1993). Por su parte, en relación con las elecciones municipales, su desarrollo se ha realizado a través de la Directiva 94/80/CE del Consejo, de 19 de diciembre de 1994 (DO L 368, de 31 de diciembre de 1994), que ha sido objeto de modificación/es. En ambos casos, su adaptación en España se ha llevado a cabo a través de sucesivas modificaciones de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, de Régimen Electoral General (BOE de 20 de junio de 1985).

<sup>59</sup> Sentencia del TJUE de 6 de abril de 2006, caso 145/04, asunto *España c. Reino Unido*, apartado 70 y ss.

<sup>60</sup> 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 de diciembre de 1994).

superior al 20% del conjunto de ciudadanos de la Unión en edad de votar y residentes en él.

Además, teniendo en cuenta el porcentaje de población europea que hace uso efectivo de la libertad de circulación en la Unión, difícilmente pueden estos derechos políticos transnacionales facilitar la formación de un sentimiento de pertenencia común<sup>61</sup>, por lo que a fin de conseguir una mayor integración de los ciudadanos de la Unión, a la vez que reducir el déficit democrático que se le achaca a la Unión, se hace necesario adoptar una serie de medidas, como, por ejemplo, la constitución a efectos de las elecciones al Parlamento Europeo de verdaderos partidos políticos europeos, y todas las demás relacionada con ésta, como la creación de listas electorales únicas, circunscripción electoral europea, establecimiento de un régimen electoral común, etc<sup>62</sup>.

Por otra parte, pese al cuarto informe de la Comisión dictado en virtud del artículo 25 del citado Tratado<sup>63</sup>, la falta de impulso del Consejo y de los respectivos Estados miembros, fundamentada en el temor a la pérdida de soberanía nacional, impide otorga el derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones regionales (autonómicas en nuestro caso) y generales (estatales), limitaciones que mediatizan la participación del ciudadano en la dirección de los asuntos públicos del Estado miembro en el que resida.

**c) El derecho a 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**

El artículo 23 del TFUE recoge lo siguiente:

«1. 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 toma-

---

<sup>61</sup> ALONSO DE LEÓN, S., *op. cit.*, p. 117.

<sup>62</sup> Como se desprende del artículo, «El Parlamento Europeo y el déficit de partidos políticos: el protagonismo de los grupos políticos», publicado por CHOFRE SIRVENT, J. El artículo puede examinarse en la página de internet: <http://www.ugr.es/~redce/REDCE11/articulos/12JoseChofreSirvent.htm> (consultada el 10 de mayo de 2018).

<sup>63</sup> COM (2004) 695 final.

rán las disposiciones necesarias y entablarán las negociaciones internacionales requeridas para garantizar dicha protección.

El Consejo podrá adoptar, con arreglo a un procedimiento legislativo especial y previa consulta al Parlamento Europeo, directivas en las que se establezcan las medidas de coordinación y de cooperación necesarias para facilitar dicha protección».

El tercer pilar de la ciudadanía es el derecho del ciudadano a ser protegido fuera de la Unión por otro Estado miembro, cuando el Estado del que es nacional no esté representado donde se haya producido la lesión de sus intereses. En la actualidad, sólo en cuatro Estados terceros (China, Estados Unidos, India y Rusia) están representados todos los Estados miembros, mientras que hay determinadas zonas en las que la representación es especialmente escasas como Centroamérica, Caribe, Asia Central y África Central y Oriental. En tales circunstancias, actualmente puede haber unos siete millones de ciudadanos de la UE que viajan a un país en el que no existe una embajada o consulado de su nacionalidad, y esa cifra podría ampliarse hasta alcanzar los diez millones en 2020<sup>64</sup>.

Por medio de este derecho se cumple la finalidad última de solidaridad de la Unión y de sus Estados miembros con los ciudadanos, en el caso de que el nacional de un Estado miembro precise asistencia y protección y no haya embajada o consulado de su Estado de origen en el lugar en que se encuentre. Si esto sucediera, entonces las embajadas o consulados de los otros Estados miembros se la prestarán como si se tratara de un nacional de este Estado<sup>65</sup>.

El derecho de protección fuera del territorio de la Unión se encuentra desarrollado mediante la Decisión de 1995<sup>66</sup> cuya vigencia expiró el 18 de mayo de 2018. A partir de esa fecha, la nueva Directiva (UE) 2015/637<sup>67</sup> establece que el beneficiario de la asistencia consular ante cualquier representación diplomática o consular se producirá si el Estado miembro no está representado en un

---

<sup>64</sup> *Reinforced consular protection for European citizens outside the EU*, ficha técnica de la Dirección General de Justicia y consumidores de la Comisión Europea, abril de 2015.

<sup>65</sup> MANGAS MARTÍN, A. y LIÑÁN NOGUERAS, D.J., *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, Editorial Tecnos, Madrid, 2016, p. 163.

<sup>66</sup> Decisión 95/553 de los Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros reunidos en el seno del Consejo de 19 de diciembre de 1995 (DO L.314, de 28 de diciembre de 1995).

<sup>67</sup> Directiva (UE) 2015/367 del Consejo, de 20 de abril de 2015, sobre las medidas de coordinación y cooperación para facilitar la protección consular de ciudadanos de la Unión no representados en terceros países y por la que se deroga la Decisión 95/553/CE (DO L. 106, de 24 de abril de 2015).

tercer país, tanto por carecer de embajada o consulado establecidos con carácter permanente, como por carecer de embajada, consulado o cónsul honorario que esté en disposición de proporcionar protección consular de manera efectiva en un caso determinado<sup>68</sup>. Conviene destacar las limitaciones que se contemplan en cuanto al contenido y ejercicio de este derecho: primero, su alcance limitado pues, a pesar de la terminología utilizada, su contenido no es asimilable al de la protección diplomática en sentido estricto, ni al de la protección y asistencia consular<sup>69</sup>; segundo, su naturaleza subsidiaria por cuanto sólo se prevé para el caso de que el ciudadano no disponga en el territorio del país en el que se halle de servicios diplomáticos o consulares del Estado de su propio nacionalidad<sup>70</sup>; tercero, es asimismo un derecho de naturaleza condicionada, al requerirse la aceptación o, al menos, no oposición de los terceros países, ya que se ejerce al margen del vínculo de la nacionalidad, por ello hace referencia el TFUE a las negociaciones internacionales requeridas para su puesta en marcha<sup>71</sup>; cuarto, no se basa en un vínculo directo entre el ciudadano y la UE, por lo que no se reclama y ejerce ante la propia UE, sino ante los Estados miembros, a los que se le impone una obligación respecto de los nacionales de los demás Estados miembros<sup>72</sup>; finalmente, es un derecho derivado de la ciudadanía<sup>73</sup> cuyo ejercicio queda sujeto a control jurisdiccional, de modo que la decisión de denegación de la protección podría ser objeto de recurso ante las autoridades judiciales competentes de los Estados miembros, pudiendo, llegado el caso, generar la correspondiente responsabilidad por el perjuicio causado<sup>74</sup>.

<sup>68</sup> CRESPO NAVARRO, E., «La protección por afinidad de los ciudadanos de la Unión Europea no representados en terceros países», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, núm. 55, p. 1044.

<sup>69</sup> Entre otros, GUTIÉRREZ ESPADA, C., «El Servicio Europeo de Acción Exterior: ¿solo una hermosa fachada para la inanidad?, *Cuadernos Europeos de Deusto*, n.º 44, 2011, p. 86 y MANGAS MARTÍN, A., *op. cit.*, p. 735.

<sup>70</sup> ANDRÉS SÁENZ DE SANTAMARÍA, P., «La protección diplomática y consular de los ciudadanos de la Unión en el exterior», *Revista de Derecho de la Unión Europea*, núm. 11, septiembre-diciembre 2006, p. 12 y 13.

<sup>71</sup> CRESPO NAVARRO, E., *op. cit.*, p. 1028.

<sup>72</sup> MANGAS MARTÍN, A., *op. cit.*, p. 734 a 736.

<sup>73</sup> REY ANEIRO, A., «Hacia el reforzamiento de la dimensión exterior de la Ciudadanía Europea», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, núm. 26, Madrid, p. 16.

<sup>74</sup> GUZMÁN ZAPATER, M., «La protección consular como derecho derivado de la ciudadanía», *Revista de Derecho de la Unión Europea*, núm. 27 julio-diciembre 2014 y núm. 28 enero-junio 2015, p. 269.

## d) Derecho de petición ante el Parlamento europeo

El artículo 24 del TFUE dice:

«Todo ciudadano de la Unión tendrá el derecho de petición ante el Parlamento Europeo, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 227.»

El reconocimiento del derecho de petición es muy anterior a la creación de la ciudadanía de la Unión por el Tratado de Maastricht, pues este derecho ya había sido reconocido por el Parlamento Europeo a los «ciudadanos de la Comunidad», a título individual o colectivo, a través de su Reglamento interno desde los años sesenta del pasado siglo y venía siendo ejercido profusamente por ciudadanos de los Estados miembros, que hacían llegar sus quejas o solicitudes al Parlamento Europeo y se había ido extendiendo a todos los residentes en la Unión Europea<sup>75</sup>.

Por lo que se refiere al ámbito subjetivo, de acuerdo con el artículo 227 del TFUE, se produce una ampliación de la subjetividad activa de las peticiones, ya que estas podrán ser presentadas no sólo por cualquier ciudadano de la Unión, sino también por cualquier persona física o jurídica que resida o tenga su domicilio social en un Estado miembro, lo que impide erigirlo como derecho civil de la ciudadanía<sup>76</sup>.

Respecto al ámbito objetivo de la petición, este derecho se ejerce en relación con asuntos propios de los ámbitos de actuación de la Unión: derechos como ciudadano de la Unión; medio ambiente; protección del consumidor; libre circulación de personas, bienes y servicios; mercado interior; empleo y política social; reconocimiento de cualificaciones profesionales; y otros problemas relacionados con la aplicación de la legislación de la UE<sup>77</sup>.

Dentro del ámbito objetivo de la petición, indicar que la incorporación de la cláusula «que le afecte directamente» al peticionario es propia del concepto de «interesado» en el Derecho Administrativo, lo que supone desconocer la verdadera naturaleza del derecho de petición como un derecho político y fundamental<sup>78</sup>.

---

<sup>75</sup> MANGAS MARTÍN, A., *op. cit.*, p. 714.

<sup>76</sup> ALONSO DE LEÓN, S., *op. cit.*, p. 118.

<sup>77</sup> Como se desprende del artículo publicado por HERNÁNDEZ, E., «El derecho de petición». Artículo que puede consultarse en la página de internet: <https://encarnahernandez.wordpress.com/2009/12/10/el-derecho-de-peticion-2/> (consultada el 13 de junio de 2018).

<sup>78</sup> CHUECA SANCHO, A.G., «Derecho de petición al Parlamento Europeo y déficit democrático de la Unión Europea», *Noticias de la Unión Europea*, núm. 137, junio de 1996, p. 9 y ss.

## e) Derecho de reclamación ante el Defensor del Pueblo Europeo

El artículo 24 del TFUE establece:

«Todo ciudadano de la Unión podrá dirigirse al Defensor del Pueblo instituido en virtud de lo dispuesto en el artículo 228.»

Se trata de un derecho asociado desde el principio al estatuto de la ciudadanía de la Unión. De acuerdo con el citado artículo 228 TFUE, el Ombudsman Europeo<sup>79</sup> está facultado para recibir reclamaciones relativas a casos de mala administración en las acciones de las instituciones, órganos u organismos comunitarios, con exclusión del TJUE en el ejercicio de sus funciones jurisdiccionales, de cualquier ciudadano de la Unión o persona física o jurídica que resida o tenga su domicilio social en un Estado miembro.

Estamos, por tanto, ante uno de los derechos de ciudadanía (junto, por ejemplo, al de petición al Parlamento Europeo y el de acceso a los documentos), cuyo disfrute no se ha limitado exclusivamente a los nacionales de los Estados miembros, a diferencia de lo que hasta ahora venía ocurriendo con el resto (participación política, libertad de circulación y residencia o asistencia diplomática y consular)<sup>80</sup>.

La gran objeción que puede hacerse es en relación con sus poderes pues estos no alcanzan ni para abordar asuntos en los que haya recaído decisión judicial, ni para someter asuntos ante los órganos jurisdiccionales de la Unión, aspecto este último sumamente criticable habida cuenta de la parquedad con la que está concedida la legitimación de los particulares en el Derecho comunitario<sup>81</sup>.

También, llama la atención la coincidencia de duración del mandato parlamentario y del Defensor del Pueblo Europeo, que rompe la regla del derecho comparado de diferenciación de mandatos. Esta coincidencia atenta contra la independencia del Ombudsman Euro-

---

<sup>79</sup> El estatuto y las funciones del Defensor del Pueblo se fijaron mediante una Decisión del Parlamento Europeo de 9 de marzo de 1994 (DO L 113 de 4 de mayo de 1994), modificada por las Decisiones del Parlamento de 14 de marzo de 2002 (DO L 92 de 9 de abril 2002) y de 18 de junio de 2008 (DO L 189 de 17 de julio de 2008).

<sup>80</sup> GONZÁLEZ ALONSO, L.N., «Título V Ciudadanía» en varios autores (VV.AA), *Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea: Comentario artículo por artículo*. Fundación BBVA, Bilbao, 2008, p. 705.

<sup>81</sup> GONZÁLEZ VEGA, J.A., *op. cit.* Obtenido de la página de internet: <http://webs.ucm.es/info/eurotheo/diccionario/C/index.html>

peo, ya que dependerá de la mayoría política que gobierne en el Parlamento en cada legislatura<sup>82</sup>.

Asimismo, se aprecia un silencio en los Tratados sobre las relaciones entre el Defensor del Pueblo Europeo y sus homólogos nacionales, e incluso regionales. Quizás debería potenciarse la colaboración y cooperación entre todos ellos, pues muchas de las reclamaciones que se presentan ante ellos son inadmitidas por referirse a asunto que son competencias del otro<sup>83</sup>. La corrección de este actuar aislado ayudaría a que el ciudadano se sintiera más vinculado a la Unión Europea.

## f) El derecho de iniciativa ciudadana

El artículo 24 del TFUE dispone:

«El Parlamento Europeo y el Consejo adoptarán mediante reglamento, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, las disposiciones relativas a los procedimientos y condiciones preceptivos para la presentación de una iniciativa ciudadana en el sentido del artículo 11 del Tratado de la Unión Europea, incluido el número mínimo de Estados miembros en los que han de proceder los ciudadanos que la presenten.»

Se trata de un derecho, que ha sido objeto de desarrollo a través del Reglamento (UE) n.º 211/2011<sup>84</sup>, de participación política verdaderamente supranacional, reservado por los Tratados a los ciudadanos de la Unión sin vinculación a un movimiento transfronterizo<sup>85</sup> y sin que pueda extenderse a los residentes nacionales de terceros países<sup>86</sup>.

Sin perjuicio de su importante proyección política, desde una perspectiva jurídica la iniciativa europea tiene una serie importante de limitaciones: primero, aunque el número de firmas necesarias para prosperar es relativamente pequeño, un millón de firmantes con capacidad para ello, es decir, se requiere conseguir la firma

<sup>82</sup> CENDOYA MÉNDEZ DE VIGO, J.M., «El defensor del Pueblo Europeo». *Boletín de información-Ministerio de Justicia e Interior*, núm. 1739, 1995, p. 162.

<sup>83</sup> GONZÁLEZ ALONSO, L.N., *op. cit.*, p. 709.

<sup>84</sup> 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 de marzo de 2011).

<sup>85</sup> ALONSO DE LEÓN, S., *op. cit.*, p. 118.

<sup>86</sup> BILBAO UBILLOS, J.M., «La iniciativa ciudadana europea (art. 11.4 TUE)», *Cuadernos Europeos de Deusto*, Bilbao, núm. 46/2012, p. 53.

de uno de cada 500 ciudadanos, el resto de requisitos son tremendamente complicados<sup>87</sup>; segundo, esta iniciativa no puede ser en cualquier ámbito o materia, sino naturalmente dentro de los fines y competencias atribuidos en los Tratados aunque sin exclusiones o excepciones siempre que sea competencia de la UE<sup>88</sup>; tercero, la Comisión puede no tramitar la iniciativa, y no elevarla al Parlamento Europeo y al Consejo, por razones tanto jurídicas como políticas o de conveniencia<sup>89</sup>. Esta decisión, que deberá ser motivada, entra dentro de la discrecionalidad política de la Comisión, y, por tanto, no es en principio susceptible de recurso jurisdiccional<sup>90</sup>; cuarto, su toma en consideración no depende del Parlamento Europeo (lo que sí hubiera sido audaz y democrático), sino de la iniciativa discrecional de la Comisión que puede fácilmente desecharla<sup>91</sup>.

Además, atendiendo al número de iniciativas planteadas y su relevancia social y mediática, podemos concluir que estamos ante un derecho de ciudadanía cuya operatividad es escasa, como pone de manifiesto los datos reflejados por la Comisión Europea<sup>92</sup>, para combatir la desafección ciudadana en las instituciones públicas<sup>93</sup>.

### **g) El derecho a dirigirse por escrito a cualquiera de las instituciones u organismos en las lenguas oficiales**

El mencionado artículo 24 del TFUE, establece al respecto:

«Todo ciudadano de la Unión podrá dirigirse por escrito a cualquiera de las instituciones u organismos contemplados en el presente artículo o en el artículo 13 del Tratado de la Unión Europea en una de las lenguas mencionadas en el apartado 1 del artículo 55 de dicho Tratado y recibir contestación en esa misma lengua.»

---

<sup>87</sup> BÁEZ LECHUGA, I., «Disfunciones de la democracia directa en la Unión Europea: corporativismo y ausencia de ciudadanía. El caso particular de la iniciativa ciudadana europea», *Revista de Derecho UNED*, núm. 18, 2016, p. 157.

<sup>88</sup> MANGAS MARTÍN, A. y LIÑÁN NOGUERAS, D.J., *op. cit.*, p. 163.

<sup>89</sup> ALONSO DE LEÓN, S., *op. cit.*, p. 119.

<sup>90</sup> SZELIGOWSKA, D. y MINCHEVA, E., «The European Citizens' Initiative: Empowering European citizens within the institutional triangle: A political and legal analysis», *Bruges Political Research Papers*, núm. 24, 2012, p. 71.

<sup>91</sup> MANGAS MARTÍN, A. y LIÑÁN NOGUERAS, D.J., *op. cit.*, p. 163.

<sup>92</sup> Los datos pueden consultarse en la página de Internet: <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/basic-facts> (consultados el 18 de junio de 2018).

<sup>93</sup> GODOY VÁZQUEZ, M.O., «La promoción de la Iniciativa Ciudadana Europea como herramienta para combatir la desafección ciudadana en las instituciones públicas», *Revista Internacional de Derechos Humanos*, núm. 7, 2017, p. 136 a 139.

El derecho a dirigirse a las instituciones y autoridades de la Unión se inscribe en la necesidad de aproximar las instituciones a los ciudadanos y hacerlas accesibles a sus inquietudes e iniciativas. Esto permite, a su vez, a las instituciones conocer de forma directa las expectativas y las corrientes de opinión de la ciudadanía<sup>94</sup>.

Si bien, el derecho a dirigirse a las instituciones permite garantizar una mayor participación de los ciudadanos, así como una mayor legitimidad, eficacia y responsabilidad de las instituciones y organismos de la Unión, hasta el momento, falta mucho para que la Unión sea un genuino Estado de Derecho<sup>95</sup> pues no existe una ley general de procedimiento administrativo que determine con claridad los derechos que tienen los ciudadanos en sus relaciones con las instituciones y organismos comunitarios.

A salvo lo anterior, ha de advertirse, primero, que no se trata de un derecho absolutamente novedoso pues ya se contemplaba tal posibilidad en el artículo 2 del Reglamento de 1958, por el que se fija el régimen lingüístico en la Comunidad Económica Europea<sup>96</sup>; segundo, que si bien el artículo 41 de la Carta tiene por destinatarios no sólo a los ciudadanos de la Unión, sino a toda persona, es decir, aparece configurado como un auténtico derecho fundamental al no quedar condicionado por la exigencia de la nacionalidad o la residencia en alguno de los Estados miembros, el artículo 24 TFUE se lo reconoce solamente a los ciudadanos de la Unión, quienes podrán dirigirse a las instituciones y organismos de la Unión en una de las lenguas oficiales recogidas en los Tratados; tercero, que es el único derecho que se ejerce respecto de la Unión y no ante o frente a Estados distintos del de origen<sup>97</sup>; cuarto, que las autoridades comunitarias no pueden dejar nunca sin respuesta el escrito del ciudadano, debiéndole contestar en la misma lengua que la utilizada en la solicitud<sup>98</sup>; quinto, pese al brexit, los escritos podrán seguir planteándose en inglés pues la lengua de Shakespeare seguirá siendo lengua oficial<sup>99</sup> como ha reiterado el presidente de

<sup>94</sup> MANGAS MARTÍN, A. y LIÑÁN NOGUERAS, D.J., *op. cit.*, p. 164.

<sup>95</sup> SORIANO GARCÍA, J.E., «El Derecho Administrativo y los desafíos del siglo XXI», *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 150, abril-junio de 2011, p. 268.

<sup>96</sup> Reglamento n.º 1, de 15 de abril de 1958, por el que se fija el régimen lingüístico de la Comunidad Económica Europea (DOCE n.º 385, de 6 de octubre de 1958).

<sup>97</sup> MANGAS MARTÍN, A. y LIÑÁN NOGUERAS, D.J., *op. cit.*, p. 164.

<sup>98</sup> *Ibid.*, p. 164.

<sup>99</sup> El inglés es lengua oficial en tres Estados miembros pero solamente Reino Unido lo designó legalmente en Bruselas, ya que Irlanda optó por el irlandés y Malta por el maltés.

la Comisión, Jean-Claude Juncker, en una respuesta parlamentaria<sup>100 101</sup>.

## VI. LOS DERECHOS DE CIUDADANÍA COMO DERECHOS FUNDAMENTALES

La Carta dedica su Título V a los derechos de ciudadanía. De acuerdo con dicho Título, son derechos exclusivos de los ciudadanos europeos los derechos a ser elector y elegible en las elecciones al Parlamento Europeo (artículo 39), a ser elector y elegible en las elecciones municipales (artículo 40), a la libertad de circulación y residencia (artículo 45) y a la protección diplomática y consular (artículo 46); sin embargo, la titularidad de los derechos de acceso a los documentos de las instituciones europeas (artículo 42), de acceso al Defensor del Pueblo (artículo 43) y de petición ante el Parlamento Europeo (artículo 44), se reconoce también tanto a persona física como jurídica, incluso sin nacionalidad de un Estado miembro o residencia en un Estado miembro<sup>102</sup>, del mismo modo que la libertad de circulación y residencia «podrá» concederse a nacionales de terceros países que residan legalmente en el territorio de un Estado miembro; por último, el derecho a una buena administración (artículo 41) corresponde a «toda persona».

De lo anterior se deduce que en cuanto a la titularidad, los «derechos de ciudadanía» no son homogéneos, pues encontramos tres grupos de titulares distintos: ciudadanos de la Unión, ciudadanos de la Unión y residentes, y todas las personas. Si el criterio de adscripción de los derechos del Título V debía ser la ciudadanía, esta diversidad de titulares debería considerarse como una anomalía<sup>103</sup>. Como lo sería también el haber dejado fuera del Título V la «libertad de buscar un empleo, de trabajar, de establecerse o de prestar servicios en cualquier Estado miembro», establecida en el artículo 15.2 (Título II, dedicado a las libertades) y atribuida a «todo ciudadano de la Unión».

---

<sup>100</sup> La respuesta parlamentaria, de 9 de agosto de 2017, puede consultarse en la página de internet: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getAllAnswers.do?reference=E-2017-003658&language=EN> (consultada el 19 de junio de 2018).

<sup>101</sup> SANHERMELANDO, J., «¿Qué pasará con el inglés en la UE tras el «brexit»?». Artículo publicado en *El Español*, el 28 de septiembre de 2017. Puede consultarse en la página de internet: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getAllAnswers.do?reference=E-2017-003658&language=EN> (consultado el 19 de junio de 2018).

<sup>102</sup> GAROT, M.J., *op. cit.*, p. 759.

<sup>103</sup> LINDE PANIAGUA, E., *op. cit.*, p. 345 a 350.

El problema principal que plantea el Título V es, por tanto, el de la concreción misma de la categoría «derechos de ciudadanía», porque pone en cuestión un elemento supuestamente esencial del concepto de derechos humanos: su universalidad. Los derechos humanos fueron concebidos desde un principio como derechos de todos los seres humanos, con independencia de cualesquiera otras circunstancias.

En consecuencia, tenemos dos posibilidades: o bien los derechos de ciudadanía son excluidos del catálogo de los derechos humanos, o bien, si son considerados derechos humanos, deben ser atribuidos a todos los individuos, sin distinción de nacionalidad.

Reservar algunos derechos humanos a los ciudadanos es, por tanto, contradictorio con la propia idea de derechos humanos, como en su momento lo fue la discriminación respecto de su titularidad basada en la posición social, la raza o el sexo. Así, la extranjería aparece hoy como la última exclusión, moralmente tan injustificada como la exclusión económica, racial o sexual<sup>104</sup>.

Por consiguiente, creo que la Carta comete un error teórico al atribuir derechos fundamentales a un grupo determinado de individuos, el de los ciudadanos de la Unión, un error cuya consecuencia práctica es la generación de una discriminación injustificada e inhumana. De acuerdo con lo expuesto, los derechos considerados fundamentales por su contenido deben atribuirse a todos los seres humanos y no sólo a algunos de ellos; por tanto, si se quería prescindir de la universalidad de los derechos del Título V, como así ha sido, habría que haber justificado que estos derechos no son fundamentales —pero, entonces, no deberían haber sido incluidos en la Carta—.

En consecuencia, la opción de los legisladores comunitarios me parece incoherente; hubieran debido optar entre excluir los derechos de los ciudadanos del contenido de la Carta o redefinir la ciudadanía de la Unión, atribuyéndosela a todos los residentes en alguno de los Estados miembros, además de atribuir el derecho a la libertad de circulación y residencia a todos los seres humanos sin distinción. Se corre el riesgo advertido por Ferrajoli de que la ciudadanía de la Unión no sea «una categoría de la democracia basada en la expansión de los derechos», sino «una idea regresiva y a la larga ilusoria de la democracia en un solo país», es decir, no un «factor de inclusión y de igualdad», sino la representación del «último privilegio de *status*, el último factor de exclusión y discriminación, el

<sup>104</sup> Véase, entre otros, ATIENZA, M., *Tras la justicia. Una introducción al Derecho y al razonamiento jurídico*, Ariel, Barcelona, 1993, p. 234 a 236.

último residuo premoderno de la desigualdad personal en contraposición a la proclamada universalidad e igualdad de los derechos fundamentales»<sup>105</sup>.

## VII. LA DOBLE REGULACIÓN DE LOS DERECHOS DEL CIUDADANO DE LA UNIÓN EUROPEA

La inclusión de los derechos de la ciudadanía en el TFFU y en la Carta —aquí como derechos fundamentales—, ha dado lugar a verdaderos problemas y a insatisfactorias soluciones.

Los derechos de ciudadanía recogidos en el TFUE se reproducen, con alguna disimilitud, en la Carta, en su Título V «Ciudadanía» (artículos 39 a 46). La Carta, por su parte, incorporó, como se ha expuesto, el «derecho a una buena administración», no contemplado en el estatuto de ciudadanía del TFUE, en el que se incluye el derecho de dirigirse a las instituciones, ampliado a órganos y agencias.

Expresión de las dificultades que acompañan a la relación entre derechos de ciudadanía y derechos fundamentales es que la propia Carta evita la definición misma de la ciudadanía de la Unión, la determinación de los sujetos beneficiarios y su alcance por relación con la ciudadanía nacional. En esa misma línea, la Carta elimina cualquier alusión a las competencias de desarrollo, aplicación o al sistema de ampliación del conjunto de derechos<sup>106</sup> —no así el TFUE—.

El problema planteado por la vinculación de los derechos del estatuto de ciudadanía con los derechos de la Carta tiene relación con dos elementos centrales. El primero tiene que ver con la propia naturaleza de estos derechos respecto de los derechos y libertades fundamentales y el segundo con las características propias del sistema jurídico europeo y su funcionamiento sobre el principio de atribución de competencias<sup>107</sup>.

Respecto al primero, lo cierto es que los derechos de ciudadanía, aunque conecten con contenidos esenciales de derechos fundamen-

---

<sup>105</sup> FERRAJOLI, L., *Derechos y garantías. La ley del más débil* (traducción de Andrés Ibáñez y Andrea Greppi), Editorial Trotta, Madrid, 1999, p. 57 y ss.

<sup>106</sup> Véase las *Explicaciones sobre la Carta de los Derechos Fundamentales* (2007/C 303/02) en DOUE C 303 de 14 de diciembre de 2007, en particular las escuetas referidas al Título V, p. 27 y 28.

<sup>107</sup> LIÑÁN NOGUERAS, D.J., «La ciudadanía europea: una cuestión abierta», *cit.*, p. 363.

tales, por su naturaleza y su origen se acercan más a «privilegios» derivados de un vínculo especial con el poder que a derechos inherentes a la condición humana —cuya universalidad sería incuestionable—. A pesar de ello, aunque no gocen de esa universalidad hay un acuerdo general en que estos derechos deben ser protegidos de manera equiparable a los derechos y libertades fundamentales, es decir, que contengan un mandato negativo para el legislador que le impida afectar a su contenido esencial y un mandato positivo en el sentido de desarrollar sus contenidos esenciales, de dotarlos de una posición jerárquica superior y de protegerlos con un sistema especial de garantía jurisdiccional. Aspectos estos, en el que derechos de ciudadanía y derechos y libertades fundamentales convergen y obligan a contemplarlos en una Carta que proclame los derechos fundamentales<sup>108</sup>.

Más allá de lo anterior, son muchas las diferencias que los separan y que impiden una equiparación jurídica plena, por lo que debería producirse alguna de las modificaciones propuestas en el epígrafe anterior.

En segundo lugar, la positivación de los derechos de ciudadanía ha precedido a la de los derechos y libertades fundamentales. Pero, además, esa incorporación al Derecho positivo no se ha hecho en un marco jurídico especial adecuado a su naturaleza, sino con el instrumental normativo propio del sistema normativo comunitario, es decir, incluidos en el TFUE, los derechos del estatuto de ciudadanía tienen el mismo tratamiento jurídico que cualquiera otro de los derechos reconocidos en el orden jurídico de la Unión.

La situación jurídica resultante es algo paradójica: los derechos de ciudadanía no gozan por relación a los demás derechos contemplados en los Tratados de ningún estatus jurídico especial que permita calificarlos de «fundamentales» y, sin embargo, su situación, por estar contemplados en el TFUE es, en términos jurídicos, más sólida que la de los derechos y libertades fundamentales recogidos en la Carta situados por la jurisprudencia y por el artículo 6 del TUE con «el mismo valor jurídico que los Tratado».

La consecuencia más visible es que la operación política de regularlos en la Carta ha sido una cuestión política obligada, dirigida a elevar el «prestigio» de los derechos de ciudadanía, pero en términos jurídicos era irrenunciable mantenerlos en el TFUE donde se

---

<sup>108</sup> *Ibíd.*, p. 363.

sustancian jurídicamente y donde gozan de una solidez y garantías mayores. Claro que la otra cara del asunto es que el ejercicio de los derechos de ciudadanía, al estar enunciados en el TFUE, puede ser sometido a límites, condiciones y excepciones que un «contenido esencial» de un derecho fundamental no soportaría<sup>109</sup>. Esta amalgama jurídica hace que sea no difícil sino imposible la ampliación y disfrute de los derechos, que como todo ciudadano tenemos en el ámbito nacional, en la esfera comunitaria.

## VIII. CONCLUSIONES

Como consecuencia del mayor peso del aspecto nacional y económico del modelo de integración europeo y del marcado carácter intergubernamental de su proceso de evolución, el discurso de la ciudadanía en la construcción europea, pese a haber transcurrido 25 años, no ha ocupado nunca un lugar central más allá de proclamações retóricas.

La ciudadanía fue introducida en la Unión Europea con unas características muy singulares. La formación de un estatuto que se concreta en unos derechos específicos de los ciudadanos de la Unión Europea; derechos, buena parte de los cuales, que se articulan a través del vínculo de la nacionalidad de los Estados miembros y se sustancian jurídicamente en el ámbito de los ordenamientos internos. Aspectos estos que permitir identificar algunos de sus problemas. Así, se les achaca una cierta falta de autonomía, un cierto nacionalismo y un procedimiento de ampliación muy rígido.

Dichos problemas ponen de manifiesto la imposibilidad de los Tratados de abrir una dimensión nueva en la construcción europea sobre el papel informador de la ciudadanía. Extensión que tampoco ha operado, vía mutación, a través de la jurisprudencia del TJUE pues este, con alguna excepción<sup>110 111</sup>, no ha cuestionado la base jurídica del concepto de ciudadanía, cuya estrechez e insuficiencia son sus señas de identidad.

Consecuencia de lo expuesto, la concepción de ciudadanía se aleja cada vez más del sentido originario de la ciudadanía, recogido en la Declaración de Virginia de 1776: personas que, habiendo de-

---

<sup>109</sup> *Ibíd.*, p. 364.

<sup>110</sup> GAROT, M.J., *op. cit.*, p. 761 y ss.

<sup>111</sup> Sentencia de 8 de marzo de 2011, asunto C-34/09, caso *Ruiz Zambrano*, ap. 39 a 45.

mostrado suficientemente su adhesión e interés por la comunidad, están en disposición de conducirla, de forma voluntaria<sup>112</sup>.

Por otra parte, el sistema de protección de los derechos fundamentales, particularmente todo el sistema reflejado en el artículo 6 del TUE y en la Carta, contiene una operación jurídica muy compleja cuyo impacto en el estatuto de ciudadanía y de sus derechos no está del todo claro, pues lo cierto es que las aplicaciones prácticas expresan una cierta incertidumbre sobre su alcance y límites en tanto que derechos fundamentales.

Por último, pese a la cargada retórica del TUE y TFUE sobre la función y posición central del ciudadano en la construcción europea, la ciudadanía como discurso de legitimación del poder es más que dudoso pues la falta de sentido amplio que la ciudadanía como discurso legitimador requiere y la falta de voluntad política necesaria para superar los serios obstáculos que su traslación al contexto de la Unión per se plantea, hace que la desafección ciudadana hacia la Unión sea una realidad.

Con este contexto, poco acertada suenan ya las palabras de Víctor Hugo, quien en 1849, manifestó: «vendrá un día en que todas las naciones del continente, sin perder su personalidad, os fundaréis estrechamente en una unidad de orden superior creando la Fraternidad Europea. En el siglo xx habrá una nación extraordinaria que será grande, ilustre, rica, pacífica y libre, una nación que se llamará Europa».

## IX. BIBLIOGRAFÍA BÁSICA

ALONSO DE LEÓN, S., «El inminente tránsito hacia una ciudadanía supranacional de la UE», *Cuadernos Europeos de Deusto*, núm. 47, Bilbao, 2012.

ANDRÉS SÁENZ DE SANTAMARÍA, P., «La protección diplomática y consular de los ciudadanos de la Unión en el exterior», *Revista de Derecho de la Unión Europea*, núm. 11, septiembre-diciembre de 2006.

ATIENZA, M., *Tras la justicia. Una introducción al Derecho y al razonamiento jurídico*. Editorial Ariel, Barcelona, 1993.

---

<sup>112</sup> LINDE PANIAGUA, E., «La ciudadanía europea: un nuevo peldaño en la construcción del hombre de nuestro tiempo», *Revista de Derecho de la Unión Europea*, núm. 15, segundo semestre de 2008, p. 128.

- BÁEZ LECHUGA, I., «Disfunciones de la democracia directa en la Unión Europea: corporativismo y ausencia de ciudadanía. El caso particular de la iniciativa ciudadana europea», *Revista de Derecho UNED*, núm. 18, 2016.
- BILBAO UBILLOS, J.M., «La iniciativa ciudadana europea (art. 11.4 TUE)», *Cuadernos Europeos de Deusto*, Bilbao, núm. 46/2012.
- BLÁZQUEZ RODRÍGUEZ, I., «Libre circulación de personas y derecho internacional privado: un análisis a la luz de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea», *Cuadernos de Derecho Transnacional*», vol. 9, núm. 2, octubre de 2017.
- BRU PURÓN, C., *La ciudadanía europea*, Editorial Sistema, Madrid, 1994.
- CENDOYA MÉNDEZ DE VIGO, J.M., «El defensor del Pueblo Europeo». *Boletín de información-Ministerio de Justicia e Interior*, núm. 1739, 1995.
- CRESPO NAVARRO, E., «La jurisprudencia del TJCE en materia de ciudadanía de la Unión: una interpretación generosa basada en la remisión al derecho nacional y en el principio de no discriminación por razón de la nacionalidad», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, núm. 28, Madrid, 2007.
- «La protección por afinidad de los ciudadanos de la Unión Europea no representados en terceros países», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, núm. 55, 2016.
- CHUECA SANCHO, A.G., «Derecho de petición al Parlamento Europeo y déficit democrático de la Unión Europea», *Noticias de la Unión Europea*, núm. 137, junio 1996.
- FERRAJOLI, L., *Derechos y garantías. La ley del más débil* (traducción de Andrés Ibáñez y Andrea Greppi), Editorial Trotta, Madrid, 1999.
- GAROT, M.J., «La ciudadanía de la Unión Europea: novedades desde Lisboa y Luxemburgo», *Revista Direito GV.*, núm. 16, julio-diciembre de 2012.
- GIL IBÁÑEZ, J.L., «La vinculación de la ciudadanía europea a la nacionalidad», en *Revista El Notario del Siglo XXI*, núm. 39, septiembre-octubre de 2011.
- GONZÁLEZ ENRÍQUEZ, C., «El precio de la ciudadanía española y europea», *Análisis Real Instituto Elcano*, ARI 22/2013.
- GONZÁLEZ VEGA, J.A., «Ciudadanía europea», en Román Reyes (dir.): *Diccionario crítico de Ciencias Sociales*, Ed. Plaza y Valdés, Madrid-México, 2009.

- GODOY VÁZQUEZ, M.O., «La promoción de la Iniciativa Ciudadana Europea como herramienta para combatir la desafección ciudadana en las instituciones públicas», *Revista Internacional de Derechos Humanos*, núm. 7, 2017.
- GUTIÉRREZ ESPADA, C., «El Servicio Europeo de Acción Exterior: ¿solo una hermosa fachada para la inanidad?, *Cuadernos Europeos de Deusto*, n.º 44.
- GUZMÁN ZAPATER, M., «La protección consular como derecho derivado de la ciudadanía», *Revista de Derecho de la Unión Europea*, núm. 27 julio-diciembre de 2014 y núm. 28, enero-junio de 2015.
- LINDE PANIAGUA, E., «La ciudadanía europea: un nuevo peldaño en la construcción del hombre de nuestro tiempo», *Revista de Derecho de la Unión Europea*, núm. 15, Segundo semestre de 2008.
- «Los nuevos retos de la ciudadanía europea», *Revista de Derecho de la Unión Europea*, núm. 27, julio-diciembre de 2014 y núm. 28 enero-junio 2015.
- LIÑÁN NOGUERAS, D.J., «De la ciudadanía europea a la ciudadanía de la Unión». *Gaceta Jurídica de la CEE*, núm. 115, 1992.
- «La ciudadanía europea: una cuestión abierta». *UNED. Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 32. 2013.
- MANGAS MARTÍN, A. (dir.), *Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea: Comentario artículo por artículo*, Fundación BBVA, Bilbao, 2008.
- MANGAS MARTÍN, A. y LIÑÁN NOGUERAS, D.J., *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, Editorial Tecnos, Madrid, 2016,
- RALLO LOMBARTE, A., «Los derechos de los ciudadanos europeos», *Revista de la Facultad de Derecho de la universidad Complutense*, Madrid, 1994.
- REY ANEIROS, A., «Hacia el reforzamiento de la dimensión exterior de la Ciudadanía Europea», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, núm. 26, Madrid
- ROSALES, J.M. et ali., *La Ciudadanía, Nacionalismo y Derechos humanos*, Editorial Trotta, Madrid, 2000.
- RUIZ RODRÍGUEZ, V., «Ciudadanía y nacionalismo frente a la libre circulación de personas en la Unión Europea», *Revista de Derecho de la Unión Europea*, núm. 39, primer semestre de 2003.

- SARMIENTO, D., «A vueltas con la ciudadanía europea y la jurisprudencia expansiva del Tribunal de Justicia», *Civitas. Revista española de derecho europeo*, núm. 26, 2008.
- SOLBES MIRA, P., «La citoyenneté européenne», *Revue du Marché Commun et de l'Union Européenne*, núm. 345, 1991.
- SORIANO GARCÍA, J.E., «El Derecho Administrativo y los desafíos del siglo XXI», *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 150, abril-junio de 2011.
- SZELIGOWSKA, D. y MINCHEVA, E., «The European Citizens' Initiative: Empowering European citizens within the institutional triangle: A political and legal analysis», *Bruges Political Research Papers*, núm. 24, 2012.