

LOS CIUDADANOS EUROPEOS Y LA SECESIÓN DE TERRITORIOS EN LA UNIÓN EUROPEA

THE EUROPEAN CITIZENS AND THE SECESSION OF TERRITORIES IN THE EUROPEAN UNION

MANUEL MEDINA ORTEGA

Profesor honorífico de Derecho y Relaciones internacionales
de la Universidad Complutense de Madrid

SUMARIO: I. EL ESTATUTO DEL CIUDADANO EUROPEO. II. LOS DERECHOS POLÍTICOS DEL CIUDADANO EUROPEO. III. LA REPRESENTACIÓN COMO DERECHO DE CIUDADANÍA Y COMO DERECHO DE LOS PUEBLOS. IV. EL ENCUADRAMIENTO DE LA REPRESENTACIÓN DEMOCRÁTICA EN LAS ESTRUCTURAS ESTATALES. V. LOS CIUDADANOS EUROPEOS ANTE LAS PERSPECTIVAS DE SECESIÓN TERRITORIAL. VI. LA CIUDADANÍA EUROPEA COMO ARGUMENTO PARA LA SECESIÓN TERRITORIAL. VII. CONCLUSIONES.

I. EL ESTATUTO DEL CIUDADANO EUROPEO

El Tratado de la Unión Europea firmado en Maastricht en 1992 (en adelante, «TUE 1992») introdujo el estatuto jurídico de la «ciudadanía de la Unión» art. G, ap. C). Esta disposición fue incorporada en el nuevo «Tratado de la Comunidad Europea» (en adelante, «TCE 1992»), que consolidó en una nueva versión el «Tratado de la Comunidad Económica Europea» firmado en Roma el 25 de marzo de 1957 (en adelante, «TCEE»). La segunda parte del TCE 1992 se dedicaba a la «ciudadanía de la Unión» e incluía seis artículos, numerados del 8 al 8 E. Los textos posteriores de los tratados institucionales de la Unión Europea (en adelante, «UE») han mantenido básicamente las disposiciones del TCE 1992. El «Tratado de fun-

cionamiento de la Unión Europea» firmado en Lisboa el 13 de diciembre de 2007 (en adelante, «TFUE»), que entró en vigor el 1º de diciembre de 2009 ha sustituido al TCE 1992, que había sido sometido a revisión por el Tratado de Amsterdam de 1997 (en adelante, «TCE 1997») y en Niza en 2002 (en adelante, «TCE 2002»). La Segunda parte del TFUE se dedica a la «no discriminación y ciudadanía de la Unión», e incluye los arts. 18 a 25, que sustituyen a la Segunda parte TCE 2002, arts. 17 a 22.

El párr. 8º del Preámbulo del TUE 1992 formulaba la resolución de los entonces doce Estados miembros de las tres Comunidades Europeas («Comunidad Europea del Carbón y del Acero», «CECA»; «Comunidad Económica Europea», «CEE» o «Mercado Común»; «Comunidad Europea para la Energía Atómica», «CEEA» o «Euratom») de crear «una ciudadanía común a los nacionales de sus países», y el art. 8, ap. 1 de este mismo TCE 1992 concretaba este compromiso afirmando de forma solemne que «se crea una ciudadanía de la Unión». El TFUE reproduce en el ap. 10 de su Preámbulo la fórmula del Preámbulo del TUE 1992 de la creación de «una ciudadanía común a los nacionales de sus países», con alguna modificación textual al proclamar a la vez en el párr. 10 de su Preámbulo la resolución de los Estados miembros de «crear una ciudadanía común a los nacionales de sus países». El nuevo texto puede hacer pensar que la ciudadanía europea nace con el TFUE y no con el TCE 1992, pero el encabezado de éste reitera la lista de doce miembros del TCE y no enumera, en cambio, los 27 de su actual composición. Estado indica que se trata sólo de la fórmula de 1992.

De la lectura de los diferentes textos de los Tratados CE, desde el TCE 1992 hasta el TFUE resulta con claridad que la ciudadanía de la Unión no tiene carácter originario, sino que se deriva de la posesión de la nacionalidad de alguno de los Estados miembros. Así lo exponía de forma taxativa el art. 8, ap. 1, párr. 2º del TCE 1992: «Será ciudadano de la Unión toda persona que ostente la nacionalidad de un Estado miembro». El TCE añadió un tercer inciso a la fórmula del art. 17.1 TCE 1992, de modo que, tras reiterar que «se crea una ciudadanía de la Unión» y que «será ciudadano de la Unión toda persona que ostente la nacionalidad de un Estado miembro», insiste en que «la ciudadanía de la Unión será complementaria y no sustitutiva de la ciudadanía nacional». Esta nueva fórmula se mantuvo en el TCE 2002. El Tratado de 1994 por el que se establecía una «Constitución para Europa» (en adelante, «Tratado Constitucional» modificó algo la redacción, sin cambiar su contenido, al declarar en su art. I-10-1 que «toda persona que tenga la nacionalidad de un Estado miembro posee la ciudadanía de la Unión, que se añade a la ciudadanía de la Unión sin sustituirla». El art. 20, ap. 1 TFUE vuelve a la fórmula textual de los Tratados CE 1997 y 2002.

La introducción del tercer inciso en el art. 17.1 TCE manifiesta la preocupación de los Estados miembros por mantener sus competencias propias frente a la tendencia a la ampliación de competencias de las instituciones comunes. Debemos recordar a este respecto que, en la misma línea, que el TUE 1992, en el ap. 11 del Preámbulo, y el TCE 1992, en su art. 3 B, párr. 2º, introdujeron en los tratados el

principio de subsidiariedad, y que las competencias estatales fueron reforzadas en el art. 3B TCE 1992 por los principios de atribución de competencias y de proporcionalidad introducidos en los párrs. 1º y 3º.

No podemos olvidar que cuando se introdujo por primer vez en los tratados comunitarios, en 1992, la «ciudadanía europea», el término «ciudadanía» tenía tras sí una importante trayectoria jurídica y política. Al igual que otros muchos conceptos jurídicos, el concepto de ciudadanía hunde sus raíces en la tradición de Roma y su Derecho. Es decir, estamos hablando de una historia de más de dos mil años. La calidad de «*civis*» o «ciudadano romano» resultaba esencial para poder invocar la aplicación del Derecho romano, por contraste con otras personas que no podían pretender que se les aplicaran esas normas jurídicas, como los «peregrinos», «latinos» o «aliados». Sólo la «*Constitutio antoniniana*» o «Edicto de Caracalla», en el año 212 de nuestra era, concedió la ciudadanía romana a todos los habitantes del Imperio. Entre tanto, sólo la ciudadanía permitía gozar de la plenitud de derechos, civiles y políticos, como el derecho a ocupar cargos públicos, el derecho a celebrar contratos y tener propiedades, el derecho a contraer un matrimonio reconocido legalmente, el acceso a los jueces y la protección frente a los abusos del poder.

La expresión «*civis romanus sum*», es decir, «soy ciudadano romano» aparece utilizada por primera vez en un texto de Cicerón (*In Verrem*, 2,5, 57). Se hizo famosa por su invocación por SAN PABLO para exigir que se le reconocieran las garantías que Roma reconocía a sus ciudadanos. Cuando SAN PABLO y un grupo de cristianos que le acompañaban fueron encarcelados y azotados en una prisión y, a la mañana siguiente, el carcelero les comunicó que había decidido dejarles, SAN PABLO protestó diciendo: «ellos nos hicieron azotar públicamente sin juicio previo, a nosotros que somos ciudadanos romanos, y nos metieron en la cárcel, y ahora nos quieren hacer salir a escondidas; ¡de ninguna manera; que vengan ellos en persona!». Al enterarse los magistrados de que eran «ciudadanos romanos», «se asustaron y fueron a tratar amigablemente con ellos», y luego los dejaron en libertad (*Hechos de los Apóstoles*, 16, 23 sigs.).

El tránsito del texto de Maastricht al de Amsterdam tiene una connotación política, como ocurre siempre que se plantean cuestiones relacionadas con la «nacionalidad». Estos conceptos están cargados de significación política por estar vinculados a determinados momentos críticos de la historia de Europa. El concepto de ciudadanía se remonta a la República romana. Era la condición natural del *cives romanus*, es decir de las personas que participaban activamente en la vida republicana. La condición de ciudadano otorgaba un conjunto de derechos, de carácter público y de carácter privado, como el derecho a participar en los comicios o lo que se derivaban de la patria potestad o de la propiedad privada. En la Edad Media, el concepto de ciudadano es sustituido por otros conceptos que reflejan cambios profundos de la estructura social. Aparece, así, el «vasallo», vinculado al «señor» por relaciones contractuales de sumisión. Con el Renacimiento reaparece el concepto de «ciudadano». Lo encontramos, por ejemplo en los *Seis libros de la República* de BODINO. Pero el «ciudadano» del Renacimiento europeo es distinto del «*cives*

romanus». En el estado dinástico del siglo XVI, el «ciudadano» hereda elementos del «vasallo». Según BODINO, «lo que hace al ciudadano es la sumisión y obediencia de un súbdito libre, y la tutela, protección y jurisdicción y que ejerce el príncipe sobre su súbdito»¹. Es así que el contrato feudal de vasallaje pasa al estado moderno como vínculo de sumisión del «súbdito» al «soberano». ROUSSEAU tiene que recurrir a la ficción del «contrato social» para justificar la sumisión del «ciudadano» que en principio nace libre, al estado basado en la subordinación al poder dinástico. Con la Revolución francesa, el «ciudadano» deja de estar sometido al rey «soberano» y pasa a ser un hombre libre integrado en la colectividad nacional. No está sometido a ninguna persona, ya que el «soberano» ya no es rey, sino la colectividad nacional. El ciudadano se libera de la sumisión al «rey soberano» pero queda sometido a las leyes de la sociedad civil que rigen la colectividad nacional que ha asumido la soberanía de las manos del rey. Esto explica que la expresión «soberano», que fue acuñada en el siglo XVI por Jean BODIN para reforzar la figura del rey, tuviera que ser trasladada al pueblo para poder hablar de «soberanía popular». El ciudadano, liberado de la sumisión personal al soberano dinástico, queda ahora subordinado a las leyes de la sociedad civil, que en el estado liberal, le garantiza una serie de derechos reconocidos de modo expreso por la constitución del estado. A partir de entonces el estatuto del ciudadano se configura sobre la base del reconocimiento de una serie de derechos constitucionales, políticos y civiles, que van desde la participación en la vida pública hasta derechos individuales concretos, como las libertades de prensa, reunión y asociación, la inviolabilidad del domicilio y la correspondencia, etc.

El texto de Maastricht parece esconder un programa oculto dirigido a establecer una relación directa del ciudadano con las instituciones de la UE. Una formulación de este tipo pondría en peligro la actual construcción de la UE como una organización internacional compuesta por Estados independientes y soberanos. El Tratado de Maastricht fue adoptado en el momento de mayor afirmación del carácter supranacional de la Unión, durante la presidencia de la Comisión por Jacques DELORS. Esta concepción pasó a ser cuestionada a partir del Tratado de Amsterdam de 1997. Desde entonces, la ciudadanía de la UE se ha ido configurando como un estatuto que confiere derechos individuales, pero con escasa relevancia desde el punto de vista de la organización del poder dentro de la Unión, en el que el papel de los Estados miembros como «señores de los tratados» se mantiene incólume. Podemos decir que la Unión, en sus textos vigentes, se apoya en dos pilares: el poder de disposición de los Estados miembros sobre los tratados y el mantenimiento de las garantías directas reconocidas a los ciudadanos por esos mismos tratados.

Sobre la base de los textos de los tratados que hemos mencionado en el apartado anterior, las instituciones de la Unión han ido desarrollando un estatuto propio del «ciudadano europeo», distinto del de los ciudadanos de los Estados miembros, aunque vinculado a él. En especial, el Tribunal de Justicia ha desempeñado un pa-

¹ Caps. VI y VII del libro I de su *Les six livres de la République*, 1576.

pel fundamental en la formulación jurídica de dicho estatuto, que se apoya, a su vez, en el reconocimiento de los derechos fundamentales como principio constitucional de la Unión Europea. El art. 6 ap. 1 TUE otorga a la Carta de los derechos fundamentales de la Unión el mismo valor jurídico que a los tratados y su ap. 3 declara que «los derechos fundamentales que garantiza el Convenio europeo para la protección de los derechos humanos y los que son fruto de las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros formarán parte del Derecho de la Unión como principios generales».

El fundamento constitucional para el reconocimiento del estatuto del ciudadano europeo se encuentra en las disposiciones de los tratados relativas a los principios y valores de la Unión. Así, el párr. 2º del Preámbulo del TUE se refiere al desarrollo, «a partir de la herencia cultural, religiosa y humanista de Europa» de «los valores universales de los derechos inviolables e inalienables de la persona, así como la libertad, la democracia, la igualdad y el Estado de Derecho». El párr. 4º del mismo Preámbulo confirma la adhesión de los Estados miembros a «los principios de libertad, democracia y respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales y del Estado de Derecho». La «ciudadanía común» que, según anuncia el párr. 10 del mismo Preámbulo, están resueltos a crear los Estados miembros, no es un concepto abstracto, sino que se encuentra enraizada en la filosofía política que inspira a los tratados, y se relaciona con «el establecimiento de un espacio de libertad, seguridad y justicia» al que se hace referencia en el párr. 12 del mismo Preámbulo.

El art. 2º TCE incorpora al texto articulado los principios enunciados en el Preámbulo:

«La Unión se fundamenta en los valores del respeto de la dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, Estado de Derecho y respeto de los derechos humanos, incluidos los derechos de las personas pertenecientes a minorías. Estos valores son comunes a los Estados miembros, en una sociedad caracterizada por el pluralismo, la no discriminación, la tolerancia, la justicia, la solidaridad y la igualdad entre mujeres y hombre».

El art. 3º, que establece los objetivos de la Unión, dedica su ap. 2 al estatuto de los ciudadanos europeos en el espacio de libertad, seguridad y justicia que constituye la Unión:

«La Unión ofrecerá a sus ciudadanos un espacio de libertad, seguridad y justicia sin fronteras interiores, en el que esté garantizada la libre circulación de personas, conjuntamente con medidas adecuadas en materia de control de las fronteras exteriores, asilo, inmigración y de prevención y lucha contra la delincuencia».

En estos dos párrafos del art. 2º TCE se recogen los elementos que configuran la ciudadanía europea a partir del Tratado de Maastricht: por un lado, el reconocimiento de un estatuto jurídico constitucional a los ciudadanos de la Unión y, por el otro, las libertades concretas que garantiza la Unión a sus ciudadanos, sobre todo en materia de libre circulación de personas.

El estatuto jurídico-constitucional o, si se quiere, político, del ciudadano europeo, está recogido en el Título II del TUE, en los arts. 9 a 11. En estas disposiciones y en otras del TFUE (arts. 20, ap. 2, y 22 a 24) se regula la participación de los ciudadanos en la vida democrática de la Unión. El estatuto privado, es decir, el relativo los derechos concretos de los ciudadanos europeos en el ordenamiento comunitario, se encuentra recogido en el TFUE. Así, en el Tít. II de la Primera Parte de este tratado se recogen una serie de disposiciones dirigidas a proteger el ámbito privado de los ciudadanos: la igualdad entre hombres y mujeres (art. 8), la protección social y el fomento del empleo, la educación, la formación y la salud humana (art. 9), la prohibición de toda forma de discriminación (art. 10), la protección de los consumidores (art. 12) y la protección de los datos personales (art. 16). Estos principios son desarrollados en la Segunda Parte del TFUE sobre «no discriminación y ciudadanía de la Unión» (arts. 18 a 25).

La jurisprudencia del Tribunal de Justicia comunitario (en adelante, «TJ») ha representado un papel fundamental en el desarrollo del estatuto del ciudadano europeo. En la sentencia *Grzelczyk*, de 20 de septiembre de 2002, el TJ declaró que «la vocación del ciudadano de la Unión es convertirse en el estatuto fundamental de los nacionales de los Estados miembros y permitir a aquellos de dichos ciudadanos que se encuentran en la misma situación obtener, independientemente de su nacionalidad y sin perjuicio de las excepciones expresamente previstas a este respecto, el mismo trato jurídico»². La fórmula de que «la vocación del estatuto de ciudadano de la Unión es convertirse en el estatuto fundamental de los nacionales de los Estados miembros» se repite en la jurisprudencia posterior³.

II. LOS DERECHOS POLÍTICOS DEL CIUDADANO EUROPEO

El art. 10 del TUE declara que «el funcionamiento de la Unión se basa en la democracia representativa». Corolario obligado de esta declaración es la representación directa de los ciudadanos en la Unión a través del Parlamento europeo (art. 10, ap. 2, párr. 1º) y la representación indirecta a través de la participación de los jefes de Estado o de Gobierno en el Consejo Europeo, y de los Gobiernos mismos en el Consejo (art. 10, ap. 2, párr. 2º). Con respecto a esta representación indirecta de los ciudadanos en el Consejo Europeo y en el Consejo, el mismo TUE aclara que los Gobiernos serán democráticamente responsables, bien ante sus parlamentos nacionales, bien ante sus ciudadanos (art. 10, ap. 2, párr. 2º, último inciso). En el mismo sentido de defensa de la democracia representativa, el art. 12 TUE atribuye a los parlamentos nacionales un papel activo en la adopción de normas comunita-

² *Rudy Grzelczyk c. Centre public d'aide sociale de Ottignies-Louvain-la-Neuve*, as. C-184/99, sent. de 20 de septiembre de 2001, *Rec.I-6193*, ap. 31.

³ Así: *Baumbast y R Secretary of State for the Home Department*, as. C-413/99, sent. de 17 de septiembre de 2002, *Rec.I-7091*, ap.82,

rias y en otros aspectos del funcionamiento de la Unión. El Protocolo nº 1 anejo a los Tratados de Lisboa desarrolla las disposiciones sobre los cometidos de los parlamentos nacionales.

El TUE no parece, sin embargo, conformarse con esta forma indirecta de democracia a través de la elección directa de los parlamentarios y la representación indirecta en el Consejo y en el Consejo Europeo. Con carácter general, reconoce el derecho de «todo ciudadano» a «participar en la vida democrática de la Unión» y proclama, además, que «las decisiones serán tomadas de la forma más abierta y próxima posible a los ciudadanos» (art. 10, ap. 3). Para encauzar esta representación ciudadana en la vida de la Unión, se atribuye una responsabilidad especial a «los partidos políticos a escala europea», que «contribuirán a formar la conciencia política europea y a expresar la voluntad de los ciudadanos de la Unión» (art. 10, ap. 4).

El art. 11 TUE apunta a formas más directas de democracia que la representativa, al prever que han de establecerse cauces adecuados para la expresión e intercambio público de opiniones de los ciudadanos y de las asociaciones representativas en todos los ámbitos de actuación de la Unión, al obligar a las instituciones a mantener un diálogo abierto, transparente y regular con las asociaciones representativas y la sociedad civil y al imponer a la Comisión el mantenimiento de «amplias consultas con las partes interesadas» al «objeto de garantizar la coherencia y la transparencia de las acciones de la Unión». Finalmente, el ap. 4 de ese mismo artículo prevé el ejercicio de la iniciativa popular dirigida a «invitar a la Comisión Europea, en el marco de sus atribuciones, a que presente una propuesta adecuada sobre cuestiones que estos ciudadanos estimen que requieren un acto jurídico de la Unión para los fines de la aplicación de los Tratados»⁴.

Entre los derechos de los ciudadanos europeos que reconoce la Segunda Parte del TFUE, además del derecho a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros y el de acogerse a la protección diplomática y consular de cualquier Estado miembro cuando un ciudadano de la Unión se encuentra en un país en el que no esté representado el Estado del que sea ciudadano, se recogen algunos derechos políticos importantes: formular peticiones al Parlamento Europeo, recurrir al Defensor del Pueblo Europeo, dirigirse en una de las lenguas de los Tratados a las instituciones y a los órganos de la Unión y recibir una contestación en esa misma lengua, así como el derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones al Parlamento Europeo y en las elecciones municipales del Estado miembro de residencia en las mismas condiciones que los nacionales de dicho Estado (art. 20 TFUE).

⁴ El Reglamento (UE) nº 211/2011, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de febrero de 2011, *DO L 65*, de 11 de marzo de 2011, págs. 11 sigs., ha establecido el régimen jurídico para el ejercicio de la iniciativa ciudadana. Ha sido complementado por el Reglamento de ejecución (UE) nº 1179/2011 de la Comisión, de 17 de noviembre de 2011, *DO L 301*, págs. 3 sigs., por el que se establecen especificaciones técnicas para sistemas de recogida a través de páginas web.

III. LA REPRESENTACIÓN COMO DERECHO DE CIUDADANÍA Y COMO DERECHO DE LOS PUEBLOS

El derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones al Parlamento Europeo, y en las elecciones del Estado miembro de residencia habrá de reconocerse a los ciudadanos europeos no nacionales en las mismas condiciones que a los nacionales de dicho Estado que establece el art. 20.2.b) TFUE y que desarrolla el art. 22.2 TFUE. También el art. 14.2 TFUE se refiere a los «representantes de los ciudadanos europeos» como componentes del Parlamento Europeo. Los textos anteriores no hacían referencia a la representación en el Parlamento de «ciudadanos europeos» sino de «los representantes de los pueblos de los Estados reunidos en la Comunidad»: art. 137 TCEE, que pasó a ser el art. 189 TCE de Niza. El Tratado por el que se establece una Constitución para Europa en su art. I-20 modificó la primitiva redacción para emplear la que recoge el actual TFUE. Con ello se rebaja el nivel de compromiso político del texto, al sustituir la fórmula política de «pueblo» por la jurídica de ciudadano.

Conviene recordar al respecto que hubo una jurisprudencia intermedia del TJ que abrió dudas sobre la naturaleza de la representación de los «pueblos» en el Parlamento Europeo. Nos referimos a dos sentencias de 12 de septiembre de 2006 que se referían, por un lado, al derecho de los habitantes de Gibraltar a participar en las elecciones al Parlamento Europeo (*España c. Reino Unido*, C-145/04)⁵ y, por el otro, al derecho de los residentes en la isla de Aruba a ser inscritos en las listas electorales para tales elecciones (*Eman/Sevinger*, C-300/04)⁶. En uno y otro caso no se podía hablar en puridad de «ciudadanos» de la Unión Europea, sino que, de conformidad con la categoría de «pueblos» de que hablaban entonces los Tratados, el criterio de la residencia en un territorio comunitario confería los derechos políticos electorales.

En el caso de Gibraltar, el TJ reconoció el derecho del Reino Unido a otorgar el derecho de sufragio en las elecciones al Parlamento Europeo a personas que no tenían su nacionalidad, es decir a personas residentes en Gibraltar, que tuvieran un estrecho vínculo con el Reino Unido, basándose en una sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, en el caso *Matthews c. Reino Unido*⁷. En ese contexto, el TJ se encontró con que el TCE confería la representación en el Parlamento Europeo a los «pueblos» de los Estados que componían la Comunidad, pero que faltaban disposiciones en los tratados comunitarios que indicaran «de forma expre-

⁵ Rec. I-7961.

⁶ Rec. I-8060.

⁷ /GC/24833/94, sent. de 18 de febrero de 1999, *ECHR* 1999-I-. Cf. WINKLER, «Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte, das Europäische Parlament und der Schutz der Konventionsgrundrechte im Europäischen Gemeinschaftsrecht», *Eur.GR.Z.*, 2001, pp. 18-27; DE SCHUTTER y L'HOEST, «La Court européenne des droits de l'homme juge du droit communautaire: Gibraltar, l'Union Européenne et la Convention européenne des droits de l'homme», *Cahiers de droit européen*, 2000, pp. 141-214.

sa y precisa quiénes eran los titulares del derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones al Parlamento europeo» (ap. 79). También en la sentencia holandesa, el TJ señaló que «las disposiciones del Tratado no contienen ninguna regla que defina de manera expresa y precisa los titulares del derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones al Parlamento Europeo».

Con el cambio del texto del Tratado, el Derecho comunitario define ya de modo preciso quienes son los titulares de los derechos de sufragio al Parlamento Europeo. Entre tanto, sin embargo, ha desaparecido la referencia a los «pueblos» como titulares del derecho de representación, aunque esta expresión aparece en otros textos de los Tratados: párr. 6, 9, 12 y 13 Pr. y, arts. 1, párr. 2º, 3.1 y 3.5 TUE. La representación democrática corresponde hoy a los «ciudadanos», sin distinción, y no a los «pueblos», categoría, por cierto, de difícil determinación en una fórmula jurídica.

IV. EL ENCUADRAMIENTO DE LA REPRESENTACIÓN DEMOCRÁTICA EN LAS ESTRUCTURAS ESTATALES

Ahora bien, la representación democrática de los «ciudadanos» en la UE no se lleva a cabo de manera abstracta, sino adscribiendo la misma a los Estados que la componen, manteniendo así, al menos, una parte de la formulación original de «los pueblos de los estados reunidos en la Comunidad». Ha desaparecido la referencia a «los pueblos», pero se mantiene la referencia a los Estados miembros de la Unión. Este marco estatal de referencia aparece recogido en forma clara en el art. 14.2 TUE sobre la atribución del número de escaños en el parlamento, que se hace por Estados, de forma «decrecientemente proporcional, con un mínimo de seis diputados por Estado miembro», sin que se pueda asignar a ningún Estado miembro más de 96 diputados. El principio de igualdad entre los ciudadanos de la Unión a efectos de la representación democrática se subordina al objetivo de conseguir un cierto nivel de igualdad de la representación de los diferentes estados en el parlamento, de modo que los estados más pequeños mantengan un cierto nivel de representación y los estados de mayor población no consigan un peso demasiado preponderante. Una preocupación semejante por conseguir un equilibrio entre la representación democrática igualitaria y el equilibrio entre estados de mayor y menor población se refleja en el voto ponderado en el Consejo que recoge el art. 16 TUE. Finalmente, el Protocolo 1 sobre «el cometido de los parlamentos nacionales en la Unión Europea» también refleja la importancia que los tratados de la UE atribuyen a la representación estatal.

V. LOS CIUDADANOS EUROPEOS ANTE LAS PERSPECTIVAS DE SECESIÓN TERRITORIAL

Hasta la fecha no se ha producido ningún caso de secesión de una parte del territorio europeo de un Estado miembro. Las separaciones territoriales se han re-

gistrado en territorios situados en otras partes del mundo, sobre todo en el contexto del proceso de descolonización. Cuando se reconoce la independencia a una parte no europea de un Estado miembro, se entiende que el «pueblo» de ese territorio ha ejercido su derecho a la libre determinación de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas, por lo que se ha prescindido normalmente de una consulta popular. En algunos casos, la independencia ha venido precedida de tal consulta, normalmente en la forma de un referéndum. Así, cuando, en el año 1958, el general DE GAULLE ofreció a los países dependientes de Francia la opción de decidir entre la independencia y la continuación de la vinculación con la antigua metrópolis a través de la «Communauté» francesa, sólo uno de esos territorios, Guinea-Konakry, optó por la independencia, mientras que los restantes territorios permanecieron unidos a Francia durante un par de años más hasta que, en el año 1960, el propio general DE GAULLE decidió conceder la independencia al conjunto de los territorios coloniales franceses.

Argelia constituyó un caso especial en el proceso de descolonización francés. En 1954 este territorio era jurídicamente un departamento francés y sus ciudadanos gozaban teóricamente de los mismos derechos que los ciudadanos franceses. En ese año se inició un conflicto entre la población autóctona y los colonizadores franceses. Tras ocho años de enfrentamientos, caracterizados por actos terroristas de los independentistas argelinos y operaciones francesas de represión, en el año 1962, el gobierno francés firmó los acuerdos de Evián con los rebeldes argelinos y, tras la celebración de un referéndum de autodeterminación, el país se declaró independiente. El conflicto produjo una crisis constitucional en Francia que llevó a la liquidación de la IV República, establecida tras la segunda guerra mundial y, tras el acceso al poder del general DE GAULLE, a la proclamación de la V República. Un millón de «pies negros», descendientes de europeos, e incluso personas de origen netamente argelino pero vinculadas a la colonización francesa, se vieron forzados a abandonar el país, mientras que la mayoría de la población autóctona permaneció en Argelia. Es decir, un «pueblo» o una parte de un «pueblo» de uno de los Estados miembros de la Comunidad Económica Europea renunció a la condición de «europeo» y se separó del territorio de la Unión al separarse del Estado miembro colonizador. Pero esto ocurrió mucho antes de que el Tratado de Maastricht de 1992 hubiera introducido el estatuto de «ciudadano europeo».

Otra situación peculiar fue la de las Islas Comoras, también dependientes de Francia. El parlamento de las islas declaró la independencia en el año 1975. Tres de las islas que componen este archipiélago (Anjouan, Gran Comora y Mohéli), optaron por la independencia y constituyeron el nuevo estado independiente de las Comoras. La población de la cuarta isla, Mayotte, que era la más rica y la más vinculada a Francia, votó en dos referenda en contra de la independencia, y sus diputados en el parlamento comorano también emitieron su voto contrario. Durante mucho tiempo, Mayotte tuvo un estatuto especial dentro de Francia, hasta que en el año 2012 pasó a ser un «Departamento Francés de Ultramar» y el 1 de enero de 2014 ha sido reconocida como una de las «Regiones ultraperiféricas» de la Unión

Europea, junto a otros departamentos franceses que tienen el mismo estatuto (Guadalupe, Guayana francesa, Martinica y Reunión) y las islas portuguesas y españolas de Azores, Madeira y Canarias. La República independiente de las Comores no ha reconocido el derecho de Mayotte a separarse, pero el pueblo comorano, que era antes un «pueblo» ha pasado a ser «dos pueblos», uno constituido como estado independiente fuera de la unión, y otro como «pueblo europeo» dentro de la Unión. Es este un buen ejemplo de la inadecuación jurídica del término «pueblo». Hoy, los habitantes de Mayotte son simplemente «ciudadanos europeos», por pertenecer a Francia. Los habitantes de las otras tres islas del archipiélago no son «ciudadanos europeos» simplemente porque Comores no es un Estado miembro de la UE. La división entre un pueblo «europeo» y un pueblo «no europeo» es artificial y no existe ningún criterio que permita fundamentar esa diferencia fuera del puramente formal de la pertenencia a un Estado miembro de la Unión.

Groenlandia es otro caso especial. Su situación no es muy diferente de la de Argelia, en cuanto se trata del ejercicio del derecho a la libre determinación de una parte no europea de un Estado miembro de la Unión, aunque la separación se produjo pacíficamente, respetando las normas constitucionales del Estado miembro y a través de un proceso democrático. Una isla situada en la América del Norte, que ha sido considerada «la mayor isla del mundo», tiene una población mixta, compuesta en su mayoría por esquimales («inuit»), que constituyen el 87%, y un 12% de origen europeo, aunque todos incorporados a la cultura europea, incluyendo la pertenencia a la religión luterana dominante también en la metrópolis europea. Colonia danesa desde 1814, la Constitución de Dinamarca de 1953 transformó la relación con la metrópolis en una «Mancomunidad de la Corona» («*Rigsfaellesskabet*»), y en 1979 se concedió a la isla un régimen autonómico. Cuando, en el año 1973, Dinamarca ingresó en las Comunidades Europeas, el territorio groenlandés se incorporó igualmente al territorio de éstas. El 23 de febrero de 1982, la población de la isla expresó su voluntad de separarse de la UE, y en 1985 se produjo esa separación, manteniendo, sin embargo, su relación especial con Dinamarca. El gobierno danés negoció con las Comunidades la retirada de la isla del territorio de la Unión, aunque con un régimen especial, lo que llevó a una modificación de los tratados en este sentido⁸. El tratado firmado entre todos los Estados miembros de la UE, incluida Dinamarca, el 13 de marzo de 1984, que entró en vigor el 1 de enero de 1985 decidió la no aplicación de los Tratados comunitarios a este territorio, que pasó a integrarse en el régimen de los «Países y Territorios de Ultramar» previsto en los mismos Tratados, aunque con especialidades particulares. La decisión del Consejo de 17 de julio de 2006 estableció una «Asociación» entre la Comunidad y Groenlandia, que fijó

⁸ Tratado de 13 de marzo de 1984, que modifica los tratados comunitarios a este respecto, *DO* L 29, de 1 de febrero de 1985, 1985, págs. 1 sigs. El mismo *DO* recoge una serie de textos que regulan las relaciones de Dinamarca con Groenlandia dentro de la UE, incluyendo el régimen pesquero. *Vid.* también *DO* L 208, de 29 de julio de 2006, págs. 28 sigs. y L 411, de 30 de diciembre de 2006, págs. 27 sigs., que recogen otros documentos posteriores sobre el estatuto especial de Groenlandia dentro de la UE.

una serie de ámbitos de cooperación. Las relaciones pesqueras se rigen por acuerdos internacionales concluidos por la Comunidad con el Reino de Dinamarca y el «Gobierno local de Groenlandia». Aunque se prevé una eventual separación completa de Groenlandia con respecto a Dinamarca, por ahora se trata sólo de un «País o Territorio de Ultramar» («PTU») con un alto grado de autonomía. Pero los groenlandeses no son «ciudadanos europeos» y no participan en las elecciones al Parlamento Europeo. Su situación se parece bastante a la de otro territorio danés, las Islas Faroer, que tienen un régimen autonómico desde 1948 y que nunca se incorporaron a la Unión Europea. Ni los groenlandeses ni los ciudadanos de las Islas Faroer son «ciudadanos europeos». Tanto las Islas Faroer como Groenlandia están representadas en el parlamento danés («*Folketing*») con dos diputados por cada uno de estos territorios, pero sus habitantes no participan en las elecciones en el Parlamento Europeo.

El derecho de los pueblos a la libre determinación fue proclamado solemnemente por la Asamblea General de las Naciones en su Resolución 1514/XV de 1960, que se considera hoy parte del Derecho internacional obligatorio o *ius cogens*. La UE ha reconocido ese derecho, de tal modo que la mayor parte de los pueblos que han ejercido el derecho a la libre determinación han sido territorios dependientes de los Estados miembros de la UE. Los territorios situados fuera de Europa que todavía siguen dependiendo de países dependientes de la UE se mantienen en esta situación por voluntad propia, como hemos visto, por ejemplo, en el caso de Mayotte.

El derecho a la libre determinación se ha ejercido también en la Europa central y oriental, en el curso de los procesos de desintegración de la Unión Soviética y de Yugoslavia. En el territorio europeo de la UE, en cambio, no se ha registrado ningún supuesto de ejercicio del derecho de la autodeterminación. Recientemente, sin embargo, el Gobierno británico se ha comprometido a reconocer la independencia de Escocia si el pueblo de este país opta en referéndum por tal solución. En España, por otro lado, el Parlamento de Cataluña acaba de adoptar una resolución que proclama la «soberanía» de Cataluña. En ambos casos, los dirigentes que propugnan la independencia no prevén que la separación del Estado de que forman parte suponga su salida de la UE. Parten del derecho de sus ciudadanos a seguir formando parte de la Unión. Esto plantea la cuestión de la solidez del argumento de la ciudadanía para la separación de una parte del territorio de un Estado sin que la región secesionista pierda la condición de territorio de la UE.

VI. LA CIUDADANÍA EUROPEA COMO ARGUMENTO PARA LA SECESIÓN TERRITORIAL

El gobierno regional escocés presidido por el nacionalista Alex SALMOND esgrimió varios argumentos legales para justificar su separación del Reino Unido sin que tal separación acarree la salida de Escocia de la Unión Europea. Uno de estos argumentos sería que al no ser «Inglaterra» el Estado miembro, sino el «Reino Uni-

do de la Gran Bretaña e Irlanda del Norte», la separación de Escocia no sería una simple «secesión», sino que supondría la disolución del Reino Unido. Esto abriría las puertas a que sus partes constituyentes pudieran optar entre dos soluciones: las dos partes constituyentes continuarían siendo miembros de la Unión, aunque Escocia asumiera un nuevo rol como Estado miembro, o el Reino Unido en su conjunto dejaría de ser miembro de la Unión, lo que obligaría a ambos nuevos Estados a solicitar cada uno por su cuenta el ingreso en la Unión Europea.

El segundo argumento esgrimido por el ministro principal escocés, es que, al haber adquirido los habitantes de su país la ciudadanía europea, no se les podría privar de tal estatuto, por lo que, tras ejercer el derecho de autodeterminación frente al resto del Reino Unido, los escoceses seguirían siendo miembros de la Unión, debiendo sólo ajustar su estructura política como nuevo Estado miembro a los derechos de los escoceses como ciudadanos de la Unión⁹. Este punto de vista fue desarrollado por Aidan O'NEILL QC, quien se apoyó en la doctrina jurisprudencial sentada por el TJ en el sentido de que la ciudadanía europea es el estatuto fundamental de los nacionales de los Estados miembros. No cabría privar a los escoceses, que son ya ciudadanos de la UE, de este estatuto por el hecho de que Escocia opte por una reorganización de su estructura política, pues esto supondría una privación de los «derechos adquiridos»¹⁰. Esta argumentación aparece recogida en un documento publicado por la Fundación Josep Irla titulado «La ampliación interna de la Unión Europea: análisis de las consecuencias jurídico-políticas para la Unión Europea en caso de secesión o disolución de un Estado miembro»¹¹. En esta línea, un grupo de diputados, encabezados por Ramón TREMOSA I BALCELLS, de Convergència i Unió, presentó una enmienda en la Comisión de Asuntos Exteriores del Parlamento Europeo a un proyecto de informe sobre la ampliación, en la que proponían que «la revisión de los criterios de adhesión debería tener en cuenta la posibilidad de una ampliación interna de la UE»¹². La enmienda fue rechazada en Comisión.

Mientras el primer argumento merece una discusión separada, el segundo entra plenamente en el ámbito de nuestra ponencia.

El TJ ha declarado que la vocación del estatuto del ciudadano europeo es convertirse en «el estatuto fundamental de los ciudadanos de los nacionales de los Esta-

⁹ Declaración recogida en Jo SHAW, «EU Citizenship and the Edges of Europe», p. 8, en *The Europeanisation of Citizenship in the Successor States of the Former Yugoslavia*, CITSE Working Paper Series, Working Paper 2012/19,

¹⁰ También recogida en el mismo artículo de SHAW, p. 8.

¹¹ Dr. Jordi MATAS Y DALMASES, Dr. Alfonso GONZÁLEZ BONDÍA, Dr. Jordi JARIA I MANZANO, Profesora Laura ROMÁN Y MARTÍN, *L'ampliació interna de la Unió Europea. Anàlisi de les conseqüències juridicopolítiques per a la Unió Europea en cas de secessió o de dissolució d'un Estat membre*, junio de 2012.

¹² Enmienda 37, de los diputados Ramón TREMOSA I BALCELLS, Izaskun BILBAO, Ana MIRANDA, Frieda BREPOELS y Raül ROMEVA I RUEDA, al «Proyecto de informe sobre la ampliación: políticas, criterios e intereses estratégicos de la UE» (2012/2025(INI), Comisión de Asuntos Exteriores, Ponente: María Eleni KOPPAS, 3 de abril de 2012.

dos miembros»¹³. Sin embargo, no encontramos en la jurisprudencia una definición precisa del concepto de ciudadano europeo, salvo el requisito legislativo de ser nacional de uno de los Estados miembros. El TJ ha señalado que el Tratado «confiere el estatuto de ciudadano de la Unión a toda persona que tenga la nacionalidad de un Estado miembro», añadiendo, en un caso concreto, que «la Sra. D’Hoop goza de dicho estatuto en la medida en que posee la nacionalidad de un Estado miembro»¹⁴. Ahora bien, la nacionalidad de la Unión se entiende como un vínculo puramente formal que se deriva de forma automática de la posesión de la nacionalidad de un Estado miembro. Así, en la sentencia *García Avelló*, después de repetir la fórmula utilizada en la sentencia *D’Hoop* de que el Tratado «confiere el estatuto de ciudadano de la Unión a toda persona que tenga la nacionalidad de un Estado miembro», completa el texto diciendo que «puesto que los hijos del Sr. García Avelló tienen la nacionalidad de dos Estados miembros, gozan de dicho estatuto»¹⁵. Un ciudadano que posee la nacionalidad de dos Estados miembros puede invocar su segunda nacionalidad, sin que se le pueda oponer la falta de efectividad de esa segunda nacionalidad¹⁶. No hay armonización del Derecho de la nacionalidad en la Unión Europea. La Declaración nº 2 de los Estados miembros aneja al Acta Final del Tratado de la Unión Europea de 1992¹⁷ declaró que «cuando en el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea 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 jefes de Estado y de Gobierno reunidos en el seno del Consejo Europeo de Edimburgo los días 11 y 12 de diciembre de 1992 adoptaron una Decisión sobre determinados problemas planteados por Dinamarca en relación con el Tratado de la Unión Europea¹⁸ en la que declaraban lo siguiente en el mismo sentido:

«Las disposiciones de la segunda parte del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea relativas a la ciudadanía de la Unión otorgan a toda persona que ostente la nacionalidad de los Estados miembros derechos adicionales y protección, tal como se especifica en dicha parte. En ningún caso sustituyen a la ciudadanía nacional. La cuestión de si un individuo posee la nacionalidad de un Estado miembro sólo se resolverá refiriéndola al Derecho nacional del Estado miembro interesado» (Sección A de la Decisión).

¹³ Entre otras, las siguientes sentencias: *Grzelczyk*, de 20 de septiembre de 2001, C-184/99, *Rec. I-6193*, ap. 31; *Baumbast y R*, de 17 de septiembre de 2001, C-413/99, *Rec. I-7091*, ap. 82; *García Avelló*, de 2 de octubre de 2003, C-148/02, *Rec. I-11613*, ap. 21; *Zhu y Chen*, de 19 de octubre de 2004, C-2000/02, *Rec. I-9925*, ap. 25; *Rottmann*, de 2 de marzo de 2010, C-135/08, *Rec. I-1449*, ap. 46; *Ruiz Zambrano*, de 8 de marzo de 2011, C-34/09, *Rec. I-1177*, ap. 41; *Runevic-Varodyn*, C-391/09, de 12 de mayo de 2011, aún no publicado en el *Rec.*, ap. 60.

¹⁴ *As. D’Hoop*, C-224/98, sentencia de 11 de julio de 2002, *Rec. I-6191*, ap. 27.

¹⁵ *Sent. García Avelló*, cit., ap. 21.

¹⁶ Conclusiones de la Abogada general Kokott en el *as. McCarthy*, C-434/09, de 25 de noviembre de 2010.

¹⁷ *DO*, 1992, C 191, p. 98.

¹⁸ *DO*, 1992, C 348, p. 1.

Por otro lado, la pérdida de la nacionalidad del Estado miembro acarrea también la pérdida de la ciudadanía de la Unión, aunque el Tribunal de Justicia puede entrar a examinar si esa privación, de la nacionalidad estatal, constituye un acto arbitrario¹⁹.

El vínculo de la ciudadanía de la Unión se configura, así, como una categoría puramente formal. Uno de los elementos que podría dar identidad a la nacionalidad, el de la lengua, no se plantea siquiera en la UE por la diversidad lingüística de la Unión, que reconoce por ahora a 23 lenguas oficiales y de trabajo. En el as. *Eurojust*, el abogado general POIARES MADURO subrayó la importancia de la lengua como elemento de la identidad nacional, lo que le llevó a defender la diversidad lingüística como elemento fundamental de la Constitución de la Unión Europea²⁰. Dentro de la Unión no existe, sin embargo, una vinculación entre lengua y ciudadanía. El abogado general NILO JÄÄSKINEN señaló en sus conclusiones en el as. *Anton Las*²¹ que en el asunto *Eurojust* el concepto de diversidad lingüística había sido invocado únicamente por candidatos a puestos ofrecidos por la Unión Europea y frente a ésta, y no por Estados miembros para defender su política de uniformidad lingüística frente a principios del Derecho de la Unión, es decir, no para justificar medidas nacionales sino sólo para comprender el régimen lingüístico propio de la Unión. El concepto de identidad nacional que las instituciones están obligadas a respetar en virtud del art. 4 TUE, ap. 2, «incluye los aspectos lingüísticos del ordenamiento constitucional de un Estado miembro que definen, en particular, la lengua oficial o las diversas lenguas oficiales del Estado, así, como, en su caso, las subdivisiones territoriales en las que se utilizan las mismas». De este modo, continúa JÄÄSKINEN, «el concepto de “identidad nacional” tiene que ver con las elecciones que se hacen en cuanto a las lenguas utilizadas a escala nacional, o incluso regional, mientras que el concepto de “diversidad lingüística” se refiere al multilingüismo vigente en el ámbito de la Unión» (apartados 58 y 59). En definitiva, la lengua es un elemento a tomar en cuenta en el ordenamiento de la UE, pero en función de lo que dispongan las constituciones nacionales respectivas y no como principio que permita la definición de una identidad nacional basada en la lengua.

La sentencia C-145/04, relativa al litigio entre España y el Reino Unido con respecto a la participación de los residentes de Gibraltar en las elecciones al Parlamento Europeo desvinculó la ciudadanía de la Unión de los derechos electorales, como tuvimos ocasión de ver. El abogado general Antonio TIZZANO presentó unas conclusiones comunes a este caso y al asunto *Eman/Sevinger*, relativo al derecho de los ciudadanos holandeses residentes en Aruba a votar en las elecciones europeas (as. C-300/04). Los dos casos ofrecían situaciones comparables, aunque podríamos decir que opuestas. En el caso de Gibraltar, el Tribunal Europeo de Derechos humanos había reconocido a los habitantes de este territorio el derecho a participar en las elecciones al Parlamento Europeo, pero no dio criterios al respecto. En el Reino Unido, el derecho al sufragio no está condicionado por la nacionalidad, sino por

¹⁹ Sent. *Rottmann*, cit., aps. 36 sigs.

²⁰ As. C-160/03, Conclusiones de 16 de diciembre de 2004, *Rec.* I-2079, aps. 34 sigs.

²¹ De 12 de julio de 2012, C-202/11, aún no publicadas en el *Rec.*

la residencia. Los habitantes de Gibraltar, además, no tienen normalmente la nacionalidad británica, sino que son ciudadanos de la «*Commonwealth*» a los que el Derecho del Reino Unido atribuye la condición de «*Qualifying Commonwealth Citizens*» (abreviadamente «QCC»). Por otro lado, los holandeses residentes en Aruba no pueden votar en las elecciones holandesas ni en las elecciones al Parlamento Europeo. Estos últimos ciudadanos podrían votar, en cambio, en esas elecciones, si trasladan su residencia a un país tercero.

TIZZANO presentó unas conclusiones de una gran coherencia lógica.

En primer lugar, critica la argumentación del Gobierno español que pretende identificar el concepto de «pueblo» con el de «nación». Sostiene que «habitualmente se entiende por “nación” el conjunto de individuos unidos entre sí por una comunidad de tradiciones, cultura, lengua, raza, religión, con independencia de su pertenencia a la misma organización estatal (y, por tanto, con independencia de su condición de nacionales de ésta)». El pueblo, en cambio, sería «la comunidad de personas organizada políticamente en un determinado ámbito territorial y unida por el vínculo jurídico de la nacionalidad»²². La identificación entre «pueblo» y «nacionalidad» llevaría al reconocimiento del derecho de voto, a los nacionales, aunque esta regla puede admitir excepciones. Tras un largo razonamiento que no podemos seguir aquí en detalle, el abogado general proponía al tribunal que declarara que el Reino Unido había incumplido las obligaciones que le imponía el Acto de 1976 sobre las elecciones al Parlamento Europeo a los ciudadanos de la Commonwealth «QCC» que no tenían la nacionalidad del Reino Unido ni de otro Estado miembro de la Unión (ap. 133). Por el contrario, en el caso *Eman/Sevinger* reconoce el derecho de los ciudadanos holandeses residentes en Aruba a votar en las elecciones al Parlamento Europeo en virtud del principio de igualdad, ya que reconoce el derecho a votar a sus nacionales residentes en el territorio europeo del Estado holandés y en países terceros.

El TJ siguió al abogado general en sus conclusiones sobre el caso de Aruba, pero no en el caso de Gibraltar. Con respecto a los ciudadanos holandeses establecidos en territorios neerlandeses de ultramar estuvo de acuerdo con que el principio de igualdad de trato impide que se trate de manera diferente a ciudadanos que se encuentren en situaciones comparables, como la que se da cuando esos mismos ciudadanos residen en otro país europeo o en un tercer país. Con respecto a los habitantes de Gibraltar que no tienen la nacionalidad británica sino sólo la de ciudadanos de la Commonwealth, consideró aceptable el otorgamiento del derecho de voto por ajustarse a los mismos requisitos que se exigen en el territorio metropolitano, donde la nacionalidad británica no es una condición para el ejercicio del derecho de voto.

VII. CONCLUSIONES

Al configurarse la ciudadanía europea como una simple consecuencia de la tenencia de la ciudadanía de los diferentes Estados miembros, no se puede afirmar la

²² Conclusiones de 6 de abril de 2006 sobre los asuntos citados C-145/04 y C-300/04, *Rec. I-7920*, aps. 79 y 80.

supremacía de este derecho derivado de la posesión de la nacionalidad de un estado sobre el estatuto de las propias organizaciones políticas. Son los estados los que son miembros de la UE, no sus ciudadanos. Por tanto, si una parte del territorio de un Estado miembro se separa de ese estado, sus ciudadanos perderán la condición de «ciudadanos europeos» y carecerán de un estatuto político que legitime la permanencia de esa parte del Estado en el territorio de la UE.

RESUMEN: Se ha alegado el estatuto de ciudadanía europea para justificar la eventual permanencia en la Unión de un territorio que se separe de un Estado miembro tras su separación del estado matriz. Este argumento no toma en cuenta la naturaleza de la ciudadanía europea como estatuto derivado de la nacionalidad de un Estado miembro. Si los habitantes de un territorio de la Unión pierden su condición de nacionales de un Estado miembro, dejan de ser ciudadanos europeos, por lo que no podrán alegar, en principio, los derechos de ciudadanía europea para que la entidad política separada pueda permanecer como entidad integrada en la Unión Europea. En todo caso, ciertos precedentes judiciales, como las sentencias del Tribunal de Justicia de la Unión en los asuntos relativos al derecho de sufragio de los residentes en Aruba y Gibraltar, plantean cuestiones jurídicas que no están todavía plenamente resueltas.

PALABRAS CLAVE: Ciudadanía europea. Secesión de territorios. Derechos políticos. Representación democrática.

ABSTRACT: It has been claimed that the rights of European citizenship may allow a territory seceding from a Member State to remain as such in the Union after its separation from that Member State. This claim does not take into account the vicarian character of European citizenship by reference to the nationality of a Member State. Once the inhabitants of a territory of the Union lose their status of citizens of a Member State they cease to be European citizens. Thus, in principle, they cannot claim their rights as European citizens in order to justify the continuity of the seceding political community as a part of the Union. In any case, some judicial decisions, such as the judgments of the Court of Justice in the cases relating to the right to vote of the inhabitants of Aruba and Gibraltar, raise legal questions which cannot yet be clearly answered.

KEY WORDS: European Citizenship. Secession of Territories. Political Rights. Democratic Representation.

Recibido: 14 de abril de 2013

Evaluado: 29 de abril de 2013

Aceptado: 7 de mayo de 2013