

**«LA CIUDADANÍA EUROPEA EN EL ÁMBITO
COMUNITARIO E INTERNACIONAL»¹**

DR. JUAN MANUEL RODRÍGUEZ BARRIGÓN
Profesor Asociado de Derecho Internacional Público
Departamento de Derecho Público
Universidad de Extremadura

¹ La tesis doctoral «La ciudadanía europea en el ámbito comunitario e internacional», dirigida por el Dr. Cástor M. Díaz Barrado, Catedrático de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales de la Universidad Rey Juan Carlos de Madrid, fue leída y defendida por Juan Manuel Rodríguez Barrigón el día 6 de noviembre de 2000 en la Facultad de Derecho de la Universidad de Extremadura, obteniendo la calificación de SOBRESALIENTE *CUM LAUDE* POR UNANIMIDAD del Tribunal. Los miembros del Tribunal fueron los siguientes profesores:

Presidente: Dr. Manuel Díez de Velasco, Catedrático de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales de la Universidad Complutense de Madrid.

Vocal: Dr. Fernando Mariño Menéndez, Catedrático de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales de la Universidad Carlos III de Madrid.

Vocal: Dr. Jorge Cardona Llorens, Catedrático de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales de la Universidad Jaume I de Castellón.

Vocal: Dr. Javier Roldán Barbero, Catedrático de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales de la Universidad de Almería.

Secretario: Dr. Carlos R. Fernández Liesa, Profesor Titular de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales de la Universidad Carlos III de Madrid.

En esta tesis doctoral se ha abordado el estudio de la «ciudadanía europea» y su expresión positiva en la denominada «ciudadanía de la Unión Europea» que se creó en 1992 a través del Tratado de la Unión Europea. La oportunidad de un estudio global de estas características se justifica en el hecho de que la creación de una ciudadanía para la Unión Europea constituye una de las aportaciones más importantes que realizó el Tratado de Maastricht a la construcción europea. No resulta difícil apreciar que entre los componentes medulares que vertebran actualmente el estudio del Derecho comunitario europeo se encuentra precisamente la ciudadanía, concepto que identifica la posición que se reconocen dentro de aquél a los nacionales de los Estados que participan en este modelo de integración europea.

La inclusión de esta figura dentro de los Tratados conlleva la implantación de un concepto clásico que tradicionalmente se asocia a los Estados; sin embargo, queda referido en todo caso a una entidad escasamente definida y peculiar, en la que no están presentes los caracteres fundamentales del Estado soberano. Por esta causa, en particular, el análisis jurídico de la ciudadanía de la Unión se encuentra plagado de graves dificultades, que se acrecientan por la confluencia sobre la misma de diversos conjuntos normativos de origen comunitario e internacional *stricto sensu*; además, esto no significa desatender el recurso frecuente a la comparación jurídica entre sistemas estatales, de gran utilidad para adentrarse tanto en la caracterización fundamental de la ciudadanía como en la justificación de algunos aspectos de su regulación. En estas condiciones, la metodología que se ha seguido en el estudio de esta institución, y de los derechos que en ella se encuadran, presenta la complejidad propia de los principales problemas que se abordan, y sobre los que se multiplican las fuentes normativas, de diferente origen y eficacia en relación con la ciudadanía de la Unión.

Sobre estas premisas, los objetivos que se marcaron en este trabajo pretenden contribuir a determinar la relevancia específica que se atribuye a los nacionales de los Estados miembros dentro de la Unión Europea. Para ello se hace imprescindible abordar los perfiles fundamentales del concepto de ciudadanía de la Unión, no siempre suficientemente precisos y delimitados. No obstante, las conclusiones a que se ha llegado contienen esencialmente una llamada a la reflexión sobre las imprecisiones y limitaciones que se derivan de la implantación de un modelo de ciudadanía de estas características. Incluso podría aventurarse una cierta provisionalidad en algunos de los elementos que delimitan esta figura como consecuencia de la capacidad evolutiva de la construcción europea, cuyo influjo sobre la ciudadanía es fácilmente perceptible.

La expresión más aproximada de la concepción de la ciudadanía se encuentra en el art. 17 del T.C.E. cuando dispone que «será ciudadano de la Unión toda persona que ostente la nacionalidad de un Estado miembro». En estas circunstancias, la condición de ciudadano mantiene una relación directa y exclusiva con la posesión de la nacionalidad de un Estado miembro. La ausencia de una intervención general del sistema jurídico comunitario en la determinación de la nacionalidad conlleva que la ciudadanía de la Unión sea atribuida por los Estados de conformidad con los criterios que establezcan en el ejercicio de sus competencias soberanas. Así se deduce con toda claridad de la Declaración relativa a la nacionalidad de un Estado miembro anexa al Tratado de la Comunidad Europea.

No obstante, ha de advertirse que el Tribunal de Justicia ha declarado en el conocido asunto Micheletti, que las normas estatales que regulan la nacionalidad no pueden contravenir al propio ordenamiento comunitario. A pesar de que con este pronunciamiento se haya diluido el principio de efectividad en relación con la nacionalidad, confirma la existencia de límites a esta competencia en el ordenamiento comunitario que no están presentes con la misma intensidad en el Derecho internacional general. Pero hay que resaltar que la eficacia de los mismos sólo resulta operativa en relación con las consecuencias que se deducen de la atribución de la nacionalidad dentro del sistema comunitario.

Estas condiciones no perturban la regla fundamental que constituye la intangibilidad de las competencias estatales en materia de nacionalidad. Sin embargo, sin desviarse de este planteamiento esencial, hay que reflexionar sobre la posibilidad de homogeneizar algunos rasgos del Derecho de la nacionalidad dentro de la Unión Europea. La complejidad de adquiere el sistema de competencias comunitarias en relación con las personas apunta ciertas necesidades al respecto, que se hacen más evidentes en relación con la verdadera política migratoria común que se ha introducido con el Tratado de Amsterdam.

Sobre todas estas premisas, la ciudadanía se concibe en el Tratado de la Unión como un estatuto jurídico que es atribuido exclusivamente, y de forma general, a las personas físicas que ostentan la nacionalidad de algún Estado miembro. De este modo, se singulariza esta figura mediante la superposición a la nacionalidad de sus destinatarios, a quienes se atribuyen con carácter general todos los derechos que se comprendan dentro de la ciudadanía. Por esta razón, el ciudadano se sitúa en una posición jurídica particular que se diferencia de la extranjería, y cuyo contenido podrá verse completado de modo progresivo con el desarrollo futuro de la Unión Europea.

La señalada relación de dependencia que mantiene la ciudadanía de la Unión respecto de la nacionalidad de los Estados miembros manifiesta la inequívoca voluntad de que sean únicamente estos individuos los sujetos destinatarios de esta particular relación. De esta manera, hay que descartar la posibilidad de que la implantación de la ciudadanía pueda conducir a la supresión de otras posi-

ciones jurídicas subjetivas, pues la conexión entre ésta y las ciudadanías estatales aparece por la confluencia de estatutos que coexisten en los mismos individuos. Se cumple así el objetivo de crear una ciudadanía común a los nacionales de los Estados de la Unión, pero en modo alguno presenta ésta unos rasgos de exclusividad estatutaria que supongan la asunción de funciones que son propias de la nacionalidad.

Las particularidades de esta institución jurídica invitan a subrayar la existencia de numerosas peculiaridades que la caracterizan frente a las tradicionales clasificaciones que se fundan sobre la nacionalidad y la extranjería. La asociación entre la ciudadanía y la Unión Europea implica que la posición de ciudadano quede condicionada por la naturaleza *sui generis* de la entidad de la que se predica, y en la que se vislumbran algunos rasgos de un «federalismo imperfecto». Aun así, no puede dejar de apreciarse en la ciudadanía de la Unión la existencia de un concepto jurídico-político en el que se ponen de relieve algunos caracteres propios de las «ciudadanías estatales». No ocurre lo mismo si se la compara con la noción de nacionalidad, con la que mantiene una relación estrecha pero claramente subordinada.

Por todo ello, se puede afirmar que la ciudadanía de la Unión crea una *relación indirecta* entre los individuos y la Unión, con la que se conecta por su pertenencia a un Estado miembro. La ausencia de una asociación propia e inmediata entre el individuo y la Unión impide la configuración de una noción autónoma, para la ciudadanía. Por esta causa, la presencia mediática de los Estados miembros constituyen el componente de enlace necesario para un estatuto que se reconoce exclusivamente a quienes ostentan una de sus nacionalidades.

Junto a ello, se pone de relieve que la configuración estatutaria de la ciudadanía de la Unión aglutina derechos de naturaleza dispar, a los que se atribuyen distintas finalidades. Pero todos ellos confluyen decididamente en el objetivo de la Unión de «reforzar la protección de los derechos e intereses de los nacionales de sus Estados miembros», como se determina en el art. 2 del T.U.E. No obstante, esta determinación no queda sometida a un planteamiento estático, sino que inserta a la propia ciudadanía de forma dinámica dentro del proceso de integración. La consagración de una disposición que permite abrir el estatuto del ciudadano a la incorporación de nuevos derechos pone de relieve la naturaleza dinámica de esta ciudadanía. Efectivamente el art. 22 del T.C.E. establece una regulación específica para modificar el contenido de la ciudadanía, con ella se evita el recurso a los siempre complejos procedimientos de reforma de los Tratados, lo que permitirá en el futuro acompañar la evolución de este estatuto a los avances que se produzcan en la integración europea.

No cabe duda de que la creación de esta forma de ciudadanía ha contribuido a profundizar en la atribución de derechos a los ciudadanos; sin embargo, no puede dejar de observarse que tiene un carácter incompleto. Las limitaciones que pesan sobre ellos invitan a reflexionar sobre una posible tendencia futu-

ra a consolidar estos derechos, superando algunas excepciones que aún pesan sobre ellos, y sobre todo extrayendo todas las potencialidades que podrían derivarse de los mismos.

Con todo, el papel central que se ha otorgado a la ciudadanía dentro de la Unión le harán asumir a la entidad de la que se predica unas funciones generales que completarán los caracteres básicos de esta institución. La asociación entre la Unión y sus ciudadanos constituye una realidad viva de mutua interacción que conduce a observar que la progresión en la construcción de aquella, la Unión Europea, incide de manera inmediata sobre la propia ciudadanía. Por esta razón, las posibilidades reales de perfeccionarla se encuentran estrechamente asociadas a los progresos que puedan producirse en la integración sobre la que se apoya. En esta perspectiva parece abrirse una vía para el desarrollo de los derechos, y especialmente de los deberes, de los ciudadanos; sin embargo, la demanda creciente de profundizar en elementos de integración política avanzada habrá de contribuir a fundamentar un modelo de ciudadanía que trascienda el esquema tradicional que la fundamentaba sobre la estricta atribución de derechos.

Ante estos retos, y a pesar de quedar descartado un método constitucionalista para la integración, el debate sobre los elementos «constitucionales» de la Unión Europea cobra una particular vigencia. Los principios de libertad, democracia, respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales y el Estado de Derecho son fundamentos de esta Unión, como se dispone en el art. 6 del T.U.E.; pero además, constituyen los pilares fundamentales sobre los que se ha de comprender la realidad de la ciudadanía.

Profundizar en ellos es uno de los más importantes desafíos a los que se enfrenta actualmente la construcción europea. No cabe duda de la significación democrática que por sí misma aporta la ciudadanía a la Unión Europea; el reconocimiento de derechos de naturaleza política aporta los componentes positivos necesarios para su tangibilidad por parte de los ciudadanos. Derechos como el de participación activa y pasiva en las elecciones al Parlamento Europeo, los que recogen formas particulares de relación directa del ciudadano y las Instituciones o los que dan a éstas un sentido de transparencia, contribuyen decisivamente a que la ciudadanía de la Unión se caracterice como una ciudadanía europea por su asimilación a las realizaciones presentes en los Estados del Continente.