

LOS NUEVOS TRATADOS DE LA UNIÓN EUROPEA.  
UN PASO ATRÁS DEL DERECHO DE CIUDADANÍA EUROPEA

MANUEL NÚÑEZ ENCABO (\*)

---

(\*) Catedrático de Filosofía del Derecho. Universidad Complutense de Madrid. Catedrático Europeo ad personam Jean Monnet de Derecho de Ciudadanía Europea.

## LA ENCRUCIJADA EUROPEA TRAS EL FRACASO DEL TRATADO CONSTITUCIONAL

Para salir del largo paréntesis del desarrollo de la Unión Europea tras el frenazo de los ciudadanos franceses y holandeses a la ratificación del Tratado por el que se establecía una Constitución para Europa, se barajaron varias posibilidades: Continuar con el vigente Tratado de Niza aprobado en 2001 y las subsiguientes modificaciones derivadas de las actas de adhesión de los nuevos miembros, no deseable por no garantizar el funcionamiento eficaz de la Unión ampliada; intentar la ratificación por todos los Estados del Tratado constitucional, prácticamente imposible a la vista de los rechazos a la ratificación en los países vía referéndum o la posposición sin fecha por vía parlamentaria de abordar una reforma de los Tratados existentes, rescatando aspectos esenciales del Tratado constitucional. Se escogió esta última opción, aunque no como deseaban algunos dirigentes europeos, como mini-tratado o tratado de mínimos, sino de amplio contenido.

El Consejo Europeo de Bruselas de junio de 2006 acordó convocar una Conferencia de representantes de los Gobiernos (CIG) con la previsión de iniciar sus trabajos de forma inmediata. La CIG debía completar dichos trabajos con la mayor celeridad posible y, en cualquier caso, antes del final del 2007, a fin de permitir un margen temporal suficiente para ratificar los Tratados antes de las elecciones al Parlamento Europeo de 2009. Junto con ello el Consejo Europeo aprobó un mandato detallado al que debía ceñirse la CIG basado en la incorporación de modificaciones acordadas por la CIG de 2004, es decir de la Conferen-

cia intergubernamental que aprobó el Proyecto de Constitución para su posterior ratificación con las especificaciones y modificaciones que se detallan en el propio mandato resultado de las consultas con los Estados miembros durante el semestre de la presidencia alemana. En el Proyecto de mandato del Consejo Europeo de Bruselas dirigido a la Conferencia intergubernamental en sus Observaciones Generales «Se pide a la CIG que elabore un Tratado de Reforma por el que se modifiquen los tratados existentes *con el fin de aumentar la eficacia y legitimidad democrática de la Unión ampliada y la coherencia de su acción exterior*. El Tratado de Reforma introducirá en los Tratados existentes que seguirán en vigor las innovaciones resultantes de la CIG de 2004 con el arreglo a las precisiones que figuran a continuación: El Tratado de Reforma contendrá dos cláusulas substantivas que modificarán respectivamente el Tratado de la Unión Europea. (TUE) es decir el Tratado de Maastrich tal como quedó tras las modificaciones de Ámsterdam y Niza, el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea. (TCE) que es el tratado constitutivo de la Comunidad Europea. Es decir, el Tratado de Roma de 1957 y sus modificaciones posteriores. El TUE conservará su denominación actual, mientras el TCE pasará a llamarse Tratado sobre el Funcionamiento de la Unión, ya que la unión tendrá una única personalidad jurídica. «Además desaparece el término Comunidad».

Este primer trabajo centrado en el tratamiento de la ciudadanía europea en los dos nuevos Tratados modificados pretende analizar los cambios producidos respecto al fracasado Proyecto Constitucional, sus conferencias jurídicas y políticas y al mismo tiempo presentar lo más sistemática y ordenadamente posible el desarrollo asistemático y disperso de la Ciudadanía europea en ambos nuevos Tratados y en la Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea. Una tarea previa e imprescindible para un conocimiento y estudio riguroso y claro de este tema clave para la Unión Europea.

#### CONCLUSIONES Y MANDATO DEL CONSEJO EUROPEO A LA CONFERENCIA INTERGUBERNAMENTAL (CIG). CONFUSIONES EN LA LEGITIMIDAD DEMOCRÁTICA

Existe un acuerdo generalizado de que el nuevo Tratado firmado el 13 de diciembre de 2007 en Lisboa mantiene el contenido material

fundamental del Proyecto Constitucional lo que es lógico recordando el mandato del Consejo Europeo de Bruselas sobre la incorporación en el nuevo tratado de las modificaciones de la Conferencia Intergubernamental (CIG) de 2004 que fueron base del Proyecto Constitucional Europeo. Por tanto, desde el punto de vista cuantitativo recoge la mayor parte del contenido del Proyecto Constitucional, aunque el texto resultante, que no deroga los Tratados anteriores a diferencia de lo realizado por el Proyecto Constitucional, es por ello confuso en su orden y redacción, difícilmente legible para los ciudadanos, como resultado de múltiples enmiendas. No cabe duda que en la metodología europea de Jean Monnet es un paso adelante en relación con el Tratado actualmente vigente de Niza, sin embargo no supone ningún avance sobre el proyecto de Tratado Constitucional y por el contrario cualitativamente en relación con la legitimidad democrática supone un paso claro hacia atrás que además incumple uno de los fines u objetivos iniciales del proyecto del propio Tratado de Reforma. El Proyecto de mandato del Consejo Europeo de Bruselas de 21-22 de junio de 2006, a la Conferencia Intergubernamental (CIG). Observaciones Generales señala: Se pide a la CIG que establezca un Tratado de Reforma por el que modifique los tratados anteriores *con el fin de aumentar la eficacia y legitimidad democrática de la Unión ampliada y la coherencia en su acción exterior*. Concretamente de los dos objetivos que se plantea el mandato a la CIG, uno de ellos, *«el de aumentar la legitimidad democrática»* no se cumple y supone un claro traspies, y un paso hacia atrás claro y evidente respecto al proyecto del Tratado Constitucional en relación con el protagonismo legitimador de los ciudadanos en la creación y desarrollo de la Unión Europea. En el Anexo primero de las conclusiones de la Presidencia de Bruselas, título I Disposiciones Comunes, cuya finalidad es «aclarar en lo necesario la redacción exacta del texto», se señala la redacción exacta del artículo primero del nuevo TUE del que esta excluida la cita de la legitimidad ciudadana de la Unión Europea como veremos más adelante. Después en el Preámbulo del nuevo TUE se excluye también toda alusión a la legitimidad ciudadana que estaba explícita en el proyecto de Constitución. Por el contrario el paso más relevante del Proyecto de Constitución Europea era el hacernos traspasar de la Europa sólo de los Estados a la Europa de los ciudadanos. Este paso de gigante venía condicionado favorablemente por los trabajos previos de la Convención Europea. En el Prefacio del Proyecto de la

Convención, se expresaban las tres cuestiones fundamentales que debían desarrollarse en la Constitución, y entre ellas se cita expresamente el de la ciudadanía: «se encomienda a esta Convención que formule propuestas sobre tres cuestiones: acercar a los ciudadanos al proyecto europeo y a las instituciones europeas...». Y el Preámbulo del Proyecto de la Convención venía precedido de esta frase de Tucídides II, 37 «nuestra constitución se llama democracia, porque el poder no esté en manos de unos pocos, sino de la mayoría». Esta apelación a la democracia basada en las personas, no en las instituciones o en los Estados, se quitó lamentablemente del Preámbulo de la Constitución. Sin embargo, lo más importante era que el propio Proyecto Constitucional convertía jurídica y políticamente a los ciudadanos en la base fundamental de la legitimación política y jurídica de la Unión Europea, y en el factor básico de su legitimidad democrática. En el Preámbulo de la Constitución se decía: «agradecidos a los miembros de la Convención por haber elaborado el Proyecto de Constitución en nombre de los ciudadanos y los estados de Europa».

El Consejo Europeo de Bruselas efectúa algunas manifestaciones poniendo énfasis en la ciudadanía, lo que es más retórico que efectivo. En la introducción general de las Conclusiones del Consejo de Bruselas en su párrafo segundo se indica: «Para garantizar nuestro futuro debemos mantener y potenciar la capacidad de acción de la Unión Europea y su responsabilidad frente al ciudadano. Es por ello que deberemos centrar nuestros esfuerzos en el necesario proceso de reforma interna. Al mismo tiempo la Unión Europea está llamada a perfilar la política europea aquí y ahora en beneficio de los ciudadanos de Europa.» Y el párrafo tercero añade: «Entre los resultados positivos más recientes cabe mencionar la constante mejora de los derechos de los consumidores que garantiza a los ciudadanos el mismo nivel elevado de estos derechos en toda Europa». Respecto a esta cita hay que precisar que no se debería confundir el concepto de «consumidor» con el concepto de «ciudadano». También en el párrafo 6 se indica la voluntad de «contribuir a la vida cotidiana de sus ciudadanos y garantizar la capacidad de actuación futura de la Unión Europea: teniendo presente este doble objetivo el Consejo Europeo adopta hoy las siguientes conclusiones». Estas manifestaciones del Consejo Europeo de Bruselas no se traducirán después en los Tratados modificados en un avance en el

desarrollo del Derecho de Ciudadanía respecto del Tratado Constitucional, ya que se mantienen prácticamente, como veremos, igual sin modificación en los contenidos con las únicas modificaciones del cambio de lugar en las diversas partes de los dos Tratados, TUE y Tratado de Funcionamiento de la Unión aumentando las mismas confusiones, dispersión y falta de ordenación que ya existían en parte en el Proyecto Constitucional.

En el análisis de estos Tratados comenzaré por el nuevo TUE.

### EL NUEVO TRATADO DE LA UNIÓN EUROPEA (TUE). UN PASO ATRÁS EN LA CIUDADANÍA EUROPEA Y EN LA LEGITIMIDAD DEMOCRÁTICA

Aunque ahora, en el Preámbulo o Introducción del nuevo Tratado de la Unión Europea (TUE) se incluye una afirmación rotunda sobre la ciudadanía europea: «Resueltos a crear una ciudadanía europea común a los nacionales de sus países». Esta no es realmente una cita nueva, sino que se repite la misma expresión ya incluida en el anterior TUE, que queda ahora desfasada y además falta de contenido real, ya que la ciudadanía común europea ya estaba creada desde el Tratado de la Unión Europea de Maastricht. Lo lógico hubiera sido que al menos ahora se hubiese mostrado el nuevo TUE resuelto a avanzar más en el desarrollo de la ciudadanía común europea ya creada previamente.

Existe en el Preámbulo otra cita de los ciudadanos relacionada con el principio de subsidiariedad que ya estaba en el Protocolo de Subsidiariedad y Proporcionalidad del Proyecto Constitucional, que también continua con el Protocolo de los dos nuevos Tratados modificados como veremos más adelante. La diferencia es que en los Protocolos se hace únicamente una cita a los ciudadanos: «deseando hacer lo necesario para que las decisiones se tomen lo más cerca de los ciudadanos de la Unión». Ahora, en el Preámbulo del nuevo TUE esta referencia asistemáticamente se efectúa desdibujándola y relacionándola con los pueblos de Europa: «Resueltos a continuar el proceso de creación de la Unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa en que las decisiones se tomen de forma más próxima posible a los ciudadanos de

acuerdo con el principio de subsidiariedad.» Se comienza también a entrelazar así dos conceptos distintos en una correlación que el nuevo TUE inclina siempre a favor de los pueblos. Esta carencia de un compromiso futuro con el desarrollo de la ciudadanía europea contrasta con el énfasis que en el propio Preámbulo o Introducción se hace ya en relación con los pueblos, que son citados en otros dos párrafos diferentes: «deseando acrecentar la solidaridad entre los pueblos»... «decididos a promover el progreso social y económico de los pueblos». Es patente comparativamente la ausencia de deseo futuro de acrecentar la ciudadanía europea y la decisión de promoverla. Este nuevo predominio de los pueblos se repite en el Preámbulo o Introducción del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea como veremos más adelante.

En realidad en el nuevo TUE y en el nuevo Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea los dos cambios más sustanciales respecto de la ciudadanía europea son que los ciudadanos se subordinan a los Estados y que además pierden su hegemonía sobre los pueblos. Dada la confusión que existe sobre un tema tan polémico como «los pueblos», el predominio claro de la ciudadanía europea habría servido para evitar tensiones previsibles en el desarrollo de la Unión Europea y de los Estados.

La falta de legitimidad democrática de la ciudadanía resta ahora claridad en los puntos de referencia claves de la Unión Europea, por ello el Título primero del Proyecto del Tratado Constitucional que se titulaba «De la definición y objetivos de la Unión Europea», se titula ahora en el nuevo TUE con el título genérico: «Disposiciones Generales». Sin pretender una definición de la Unión Europea base para su desarrollo lógico y sistemático de todo el resto del TUE.

Es en el artículo primero del nuevo TUE donde se da el paso atrás en la legitimidad democrática europea con respecto al Tratado Constitucional que señalaba «*la presente Constitución que nace de la voluntad de los ciudadanos y de los Estados de Europa de construir un futuro común, crea la Unión Europea, a la que los Estados miembros confieren competencias para alcanzar sus objetivos comunes*». Ahora el nuevo artículo primero del TUE sustituye esta cita clara de la legitimación de origen de la ciudadanía, por el siguiente texto: «*por el presente*

*Tratado las Altas Partes contratantes constituyen entre sí una Unión Europea a la que los Estados miembros atribuyen competencias para alcanzar sus objetivos comunes». Ahora quien crea y constituye la Unión Europea siguen siendo, como con anterioridad al Proyecto Constitucional, únicamente los Estados, como Altas Partes contratantes, haciendo desaparecer la cita legitimadora de los ciudadanos. **Es evidente que no se efectúa el pretendido inicialmente aumento de la legitimidad democrática de la Unión.** Porque los ciudadanos de la Unión quedan rebajados de sujetos legitimadores democráticos de la Unión a objetos o destinatarios, como otros muchos, de la acción de la Unión Europea. El párrafo segundo del artículo primero del TUE se refiere a los ciudadanos en su condición de objeto de la acción de la Unión Europea: «El presente Tratado constituye una nueva etapa en el proceso creador de una Unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa, en la cual las decisiones serán tomadas de la forma más abierta y próxima a los ciudadanos que sea posible.» En realidad en primer lugar no es cierto que sea una nueva etapa en el proceso creador de la Unión Europea ya que el nuevo Tratado sigue anclado en el mismo y único pilar intergubernamental de los Estados de cuya única voluntad nace el nuevo Tratado. Por otra parte se alude en el párrafo citado a los pueblos de Europa vinculándoles al proceso creador de la Unión en detrimento como ya he señalado anteriormente, de la primacía de los ciudadanos, introduciendo el elemento genérico y confuso de pueblos, frente a la claridad del concepto de ciudadanos. Precisamente en el Proyecto Constitucional el término «ciudadano» sustituía al de «pueblos» que se encontraba en la primera propuesta de redacción del Artículo 1,1 de la Convención Europea que señalaba «la presente Constitución, que nace de la voluntad de los pueblos y de los Estados de Europa...» y que seguía la formulación del Tratado de Roma que proponía una Unión entre los pueblos de Europa. Este paso claro y contundente de la función legitimadora de la ciudadanía europea refleja el retroceso actual del nuevo TUE en relación con el artículo primero del Proyecto de Constitución Europea. Después de esta declaración solemne, del proyecto del Tratado Constitucional vinculando la común legitimidad ciudadanos y Estados, existía ya una base política y jurídica para afirmar que la soberanía de la Unión Europea residía principalmente en sus ciudadanos, ya que los Estados europeos, por ser democráticos, basan en sus Constituciones su propia soberanía en sus ciudadanos. El concepto*

de ciudadanía era por tanto un concepto político y jurídico previo y prevalente sobre cualquier otro en la Unión Europea, incluso sobre los Estados. Esto podía y debía tener consecuencias de *lege ferenda* en todo el desarrollo de la Unión Europea, a favor de la Europa de los ciudadanos, por tanto, aunque se reconozcan pueblos, naciones, regiones y comunidades locales y culturales, etc., el concepto de ciudadanía debía ser prevalente y los Estados europeos debían desarrollar sus políticas en la Unión Europea al servicio prioritario de los ciudadanos. Se volvía así a recuperar la dignidad del concepto de ciudadano de la Revolución Francesa, ahora, con un concepto innovador más allá de los límites territoriales de cada Estado. En definitiva, se recuperaba la vieja idea de Jean Monnet: «no coaligamos Estados, sino que unimos hombres», 30 de abril, 1952. Discurso de Washington. Ahora en el nuevo TUE se rompe esta afirmación y el predominio de la ciudadanía que suponía también un punto de apoyo esencial para avanzar en método comunitario de adopción de decisiones frente al método intergubernamental de coordinación de las políticas de los Estados, que de una manera directa o indirecta intentarían frenar la comunitarización de las políticas europeas. Estas consideraciones sobre el valor de la ciudadanía basadas en el Artículo 1 del Proyecto Constitucional eran sin duda más relevantes que el desarrollo de los supuestos formales del derecho de ciudadanía concretados en los diversos artículos del Proyecto.

El segundo aspecto más importante en relación con la ciudadanía europea a resaltar en el Proyecto Constitucional es que, al dotarse la Unión Europea de personalidad jurídica propia en su Artículo I-6, se terminaba con el absurdo de los anteriores Tratados que establecían una ciudadanía europea atribuible a una entidad europea inexistente como tal jurídicamente.

El Proyecto Constitucional distinguía también el fundamento legitimador de la ciudadanía, de las alusiones referidas a los pueblos europeos. En primer lugar, el Proyecto de Constitución no citaba al pueblo europeo, únicamente se refería a los pueblos europeos. En el Artículo I-3 se señalaba: «la finalidad de la Unión es promover la paz, los valores y el bienestar de los pueblos». Por tanto no se constataba la existencia de un pueblo europeo, y en cambio sí existen ciudadanos europeos (aunque en otro contexto, se admite un Defensor del pueblo europeo).

A diferencia de Estados Unidos, donde la Constitución establece: «nosotros, el pueblo americano...», en Europa existen grupos sociales-pueblos que participan en un espacio geográfico común y valores comunes, culturales, etc. a veces difíciles de determinar. Para vertebrar esta realidad social plural y compleja es necesario apelar al patriotismo constitucional tal como señala Habermas, a la lealtad constitucional. Por ello la ciudadanía europea como elemento legitimador era un pilar muy sólido para el desarrollo de la Unión Europea y para ir creando un inicial patriotismo europeo muy difícil de vertebrar a través de los pueblos, que se constituían así claramente en el Proyecto Constitucional en un objeto de acción europea pero no eran sujetos legitimadores de la Unión. Desde el protagonismo de los ciudadanos, la doble legitimidad de la Unión Europea de ciudadanos y Estados concluía coherentemente con la salvaguarda del principio básico de la igualdad de los ciudadanos de los Estados. El artículo I-19,1 del Proyecto Constitucional señalaba también que la finalidad de todas las instituciones europeas es «defender los intereses de los ciudadanos y de los estados miembros». Esta correlación ciudadanos-Estados, nos retrotraía a la Ilustración y concretamente a Rousseau en quien el Estado surge del contrato social entre los ciudadanos y los Gobiernos que les representan. De esa manera el nuevo concepto legitimador de la ciudadanía trasladado a la Unión Europea debía basar todo el desarrollo de la Unión de Estados en el compromiso del desarrollo de los derechos ciudadanos. Ahora en el nuevo TUE ha desaparecido el contenido del citado artículo. El respeto de esta doble naturaleza de la Unión suponía una base firme también para los equilibrios institucionales que siempre debían converger en estas dos fuentes de legitimidad de la Unión. El respeto de este equilibrio suponía por tanto un freno para impedir la concentración de poderes en una de las Instituciones de la Unión en detrimento de otras y en la toma de decisiones, la mayoría cualificada por ejemplo, tenía una base firme para conciliar las demandas de equilibrio de la representación de los ciudadanos y los Estados. La ciudadanía europea no constituía en el Proyecto de Tratado Constitucional un derecho más de la Unión Europea, como ocurre ahora sino que configuraba la seña de identidad democrática de la Unión, como su legitimadora principal, como límite de los poderes públicos europeos que deberían respetar y desarrollar los derechos de ciudadanía, como elemento transformador de la vinculación política directa de los ciudadanos con la Unión sin

intermediarios en una nueva realidad política y jurídica. Partiendo de esta potenciación de la ciudadanía tenía su máximo sentido el solicitar la colaboración de la Asociación de Ciudadanos para mejor definir y aplicar las acciones de la Unión Europea tal como se señalaba en el Proyecto del Tratado Constitucional y también en el nuevo TUE y llenaba de coherencia la posibilidad de los ciudadanos de solicitar legislaciones concretas a través de la iniciativa ciudadana también recogida actualmente.

Ahora, el segundo párrafo del artículo primero del nuevo TUE se alude a los ciudadanos relacionándolos con los pueblos europeos en similares términos a los ya referidos anteriormente en el Preámbulo del nuevo TUE: «El presente Tratado constituye una nueva etapa en el proceso creador de una Unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa, en los cuales las decisiones serán tomadas de la forma más abierta y próxima a los ciudadanos que sea posible». Esta nueva redacción, sin la cita de la legitimación ciudadana en la creación de la Unión Europea, pone en evidencia por el contrario como a los ciudadanos se les ha reducido a objeto de las acciones europeas, cuando en el Proyecto de Constitución, eran además creadores de la propia Unión, y por lo tanto origen de sus decisiones. Ahora en el nuevo TUE y su único pilar intergubernamental puede existir el peligro constante de desequilibrio institucional a favor de algunos Estados miembros.

El avance del Tratado Constitucional en su legitimidad democrática de la Unión tenía sus raíces en el nuevo método de la Convención para su preparación que sólo tenía el precedente europeo de la aprobación de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión. La composición plural de la Convención era una garantía democrática de sus resultados al integrar conjuntamente a 27 representantes de los gobiernos de los Estados miembro, una delegación del Parlamento Europeo de 16 miembros, 56 representantes de los parlamentos nacionales, 2 representantes de la Comisión Europea con la presencia como observadores del Comité de las Regiones y del Comité Económico y Social. Era una convención abierta a la Sociedad Civil. La originalidad de la Convención no sólo estaba en su composición sino también en sus métodos de trabajo que rompían con la práctica seguida por las Conferencias intergubernamentales. Mientras que estas Conferencias se desarrollaban a puerta cerrada entre especialistas, la Convención trabajaba

con una transparencia total. Todas sus sesiones estaban abiertas al público y se retransmitían por los medios de comunicación. Había plazas reservadas para los periodistas, que se beneficiaban de un acceso totalmente libre a las salas de debate. La convención tenía también un lugar abierto en Internet sobre el que el conjunto de documentos, contribuciones de miembros, enmiendas, notas de reflexión, enmiendas, notas de síntesis y propuestas revisadas estaban disponibles inmediatamente después de su transmisión a los convencionales. La convención estuvo siempre abierta a la sociedad civil para escuchar sus propuestas y tomar posición. Un foro o un espacio de discusión fue creado especialmente para ello. Se reunieron más de 200 contribuciones que emanaban de organismos no gubernamentales, medios económicos, religiosos, o universitarios. Se realizaron múltiples encuentros organizados en particular por la vicepresidencia de la convención. Una sesión plenaria especial consagró a la sociedad civil en junio de 2002 y también tuvo lugar una convención de jóvenes sobre el mismo modelo que la convención de adultos en julio de 2002. Para impulsar la ciudadanía europea y la democracia es indispensable recuperar en el futuro el método de la Convención en la aprobación de los nuevos Tratados.

No cabe duda que los dos Nuevos Tratados modificados al estar precedidos de la preparación únicamente por las representaciones por los Gobiernos de los Estados, era muy difícil que diese el paso hacia la mayor legitimización democrática de los ciudadanos más allá de los propios Estados. También al fallar el componente constitucional tiene su lógica la ausencia de componentes de toda Constitución tal como señalaba la declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano, 1789. En este caso no solamente falta como elemento integrador de los dos nuevos Tratados modificados, la Carta de los Derechos Fundamentales de la persona que se encuentra en un texto separado, sino que también falta el reconocimiento de una nueva soberanía que residiría en los ciudadanos. También tiene su lógica la falta de los símbolos de la propia Unión Europea, que estaba en el Proyecto Constitucional y que daba a los ciudadanos una visibilidad muy importante de la Unión. Estas son cuestiones imprescindibles para un desarrollo coherente y vertebrador de la Unión Europea. También la primacía del Derecho Europeo que constaba claramente en el Proyecto Constitucional (artículo I-6) se sustituye ahora por una forma alambicada mandatada

expresamente por el Consejo de Bruselas: Declaración: «La Conferencia recuerda que con arreglo a la jurisprudencia reiterada del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, los Tratados y la legislación adoptada por la Unión sobre la base de los Tratados primarán sobre el derecho de los Estados miembros con arreglo a las condiciones establecidas por la citada jurisprudencia».

## CIUDADANÍA EUROPEA Y PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD Y PROPORCIONALIDAD

Estos dos principios son fundamentales para el desarrollo de la ciudadanía europea de la cotidianidad que hará sentir en la práctica la importancia de la ciudadanía europea, por eso debe indicarse sistemática y ordenadamente en el desarrollo de la ciudadanía europea.

El Artículo 5 del nuevo TUE se refiere a los principios de Subsidiariedad y Proporcionalidad esenciales para el desarrollo democrático de la Unión y que se plasman con contenidos iguales que en el Proyecto Constitucional. Estos principios son una base importante para defender la primacía del derecho de ciudadanía de la Unión, ya que como señala el Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, su finalidad como ya habíamos señalado anteriormente es que las decisiones **se tomen lo más cerca posible de los ciudadanos de la Unión**. En efecto, el artículo 5 señala:

1. «La delimitación de las competencias de la Unión se rige por el principio de atribución. El ejercicio de las competencias de la Unión se rige por los principios de subsidiariedad y proporcionalidad».

2. En virtud del principio de atribución, la Unión actúa dentro de los límites de las competencias que le atribuyen los Estados miembros en la Constitución para lograr los objetivos que ésta determina. Toda competencia no atribuida a la Unión en la Constitución corresponde a los Estados miembros.

3. En virtud del principio de subsidiariedad, en los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva la Unión intervendrá sólo en caso de que, y en la medida en que, los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros, ni a

nivel central ni a nivel regional y local, sino que puedan alcanzarse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción pretendida, a escala de la Unión.

Las instituciones de la Unión aplicarán el principio de subsidiariedad de conformidad con el Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad. Los Parlamentos nacionales velarán por el respeto de dicho principio con arreglo al procedimiento establecido en el mencionado Protocolo.

4. En virtud del principio de proporcionalidad, el contenido y la forma de la acción de la Unión no excederán de lo necesario para alcanzar los objetivos de la Constitución.

Las instituciones aplicarán el principio de proporcionalidad de conformidad con el Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad». En las conclusiones del Consejo de Bruselas se predetermina ya cómo se desarrollarán las acciones de los Parlamentos Nacionales». De acuerdo con el mandato de la CIG:

- «Este periodo se concede a los parlamentos nacionales para examinar los proyectos de actos legislativos y para formular su dictamen motivado en materia de subsidiariedad aumentará de 6 a 8 semanas (los *Protocolos sobre la función de los parlamentos nacionales y sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad se modificarán en consecuencia*).
- Habrá un mecanismo de control reforzado de subsidiariedad, en el sentido de que si un proyecto de acto legislativo es objetado por una mayoría simple de los votos atribuidos a los parlamentos nacionales, la Comisión volverá a examinar dicho proyecto de acto, que podrá decidir mantener, modificar o retirar. Si decide mantenerlo, la Comisión deberá justificar, mediante un dictamen motivado, por qué considera que el proyecto de que se trate cumple con el principio de subsidiariedad. Dicho dictamen motivado, así como los correspondientes dictámenes motivados de los parlamentos nacionales, deberán ser transmitidos al legislador de la Unión Europea, para que los tenga en cuenta en el procedimiento legislativo. Se pondrá con ello en marcha un procedimiento específico:
  - antes de que, de conformidad con el procedimiento legislativo ordinario, concluya la primera lectura, el legislador

(Consejo y Parlamento) estudiará la compatibilidad de la propuesta legislativa con el principio de subsidiariedad, atendiendo de forma particular a las motivaciones presentadas y compartidas por la mayoría de los parlamentos nacionales así como al dictamen motivado de la Comisión;

- si, por la mayoría del 55% de los miembros del Consejo o una mayoría de los votos cometidos en el Parlamento Europeo, el legislador considera que la propuesta no es compatible con el principio de subsidiariedad, se desestimaré la propuesta legislativa. (se modificará en consecuencia el *Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad*)».

La función de los Parlamentos nacionales se plasma en un nuevo artículo de carácter general, que es el nuevo artículo 12 del TUE al que me referiré más adelante.

Teniendo en consideración que cada vez serán más los espacios comunes europeos en el futuro, el principio de subsidiariedad conducirá a que aumente el protagonismo de la Unión Europea con acciones o iniciativas comunes por ser precisamente de interés muy cercano a la nueva ciudadanía europea, como por ejemplo lo relacionado con el espacio audiovisual e informativo en un próximo futuro, ya que desborda los límites de los Estados. Lo mismo ocurrirá con la mayoría de las materias recogidas en el Capítulo 5 Disposiciones transitorias (empleo, educación) del Tratado de Funcionamiento de la Unión.

## EL DESARROLLO FORMAL LIMITADO Y DISPERSO DEL DERECHO DE CIUDADANÍA EN EL TUE

El Derecho de Ciudadanía en los nuevos Tratados partiendo de las modificaciones tanto del Tratado de la Unión Europea modificado como del Tratado de Funcionamiento se desarrolla con un contenido similar al del Proyecto del Tratado Constitucional (excluido su artículo primero) y también como ocurría allí, ahora el desarrollo es desordenado, asistemático, confuso y disperso y ahora más acentuado al tener que entrecruzar disposiciones distintas, complementarias y a veces repetidas de dos Tratados modificados sobre mismo tema del desarrollo del

Derecho de Ciudadanía que ahora se encuentra troceado y escondido en diversas partes. Fundamentalmente este tratamiento del contenido formal del Derecho europeo se concreta en el Título II del TUE con la denominación de **Disposiciones sobre los principios democráticos** a partir del Artículo 9 y también en el Título II del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea bajo la denominación de **No discriminación y ciudadanía** a partir de su Artículo 18.

Partiendo en primer lugar del TUE con anterioridad a la segunda parte, se refiere en sus artículos II y III a los valores y finalidad de la Unión con la misma redacción que lo hacía el Tratado Constitucional, lo que pone de manifiesto el agravio comparativo en relación con la diferencia de gran calado del Artículo I de ambos Tratados, al borrar conscientemente y explícitamente en el nuevo Tratado la cita legitimadora democrática de los ciudadanos. Únicamente a favor del nuevo Tratado hay que poner de manifiesto la cita del párrafo 5 del Artículo III referida a los ciudadanos que no estaba en el correspondiente párrafo 1-3,4 del proyecto del Tratado Constitucional. En efecto ahora se señala: «En sus relaciones con el resto del mundo la Unión afirmará y promoverá los valores, intereses y contribuirá a la protección de los ciudadanos». Es una cita coherente con el posterior desarrollo formal del Derecho de Ciudadanía en relación con la protección diplomática y consular a la que me referiré más adelante. También en el artículo 3,2 repite lo señalado por el Proyecto Constitucional: «La Unión ofrecerá a sus ciudadanos un espacio de libertad, igualdad y justicia sin fronteras interiores».

La incorporación del tratamiento formal de la ciudadanía europea bajo el epígrafe común del Título II **Disposiciones sobre principios democráticos**, difumina el relieve propio de la ciudadanía europea perdiendo su importancia propia y autónoma figurando como uno más de los principios democráticos, lo que es sin duda una consecuencia más de la ausencia en el artículo primero de la legitimación ciudadana de la Unión tal como estaba en el Proyecto Constitucional.

Lo lógico aquí es que el título hubiese sido *Principios democráticos y ciudadanía de la Unión*. En el Proyecto Constitucional había por el contrario una cita expresa de la ciudadanía de la Unión en el Título II del Proyecto Constitucional denominado *De los derechos fundamentales y de la ciudadanía de la Unión*, si bien podía dar base a una confusión

entre ambos conceptos como ocurrirá con la integración de la ciudadanía dentro de la Carta de los derechos fundamentales de la Unión. Sin embargo el Artículo 9 del TUE está formulado con mayor lógica que el anterior Artículo 1-10 del Proyecto del Tratado Constitucional ya que ahora en un mismo artículo se vincula la definición de ciudadanía de la Unión con el principio indisolublemente unidos a la misma de la igualdad de sus ciudadanos, lo que no ocurría en el Artículo citado del Proyecto Constitucional que se limitaba a la estricta definición del Derecho de Ciudadanía y donde el Principio de Igualdad se recogía desordenadamente en el Artículo 4-45.

El actual Artículo 9 completo es el siguiente: «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 ostente la nacionalidad de un Estado miembro. La ciudadanía de la Unión viene a sumarse a la ciudadanía nacional sin sustituirla.

Es en la segunda parte del artículo donde se define la ciudadanía: *«Será ciudadano de la Unión toda persona que ostente la nacionalidad de un Estado Miembro. La ciudadanía de la Unión viene a sumarse a la ciudadanía nacional sin sustituirla».*

Esta definición coincide con la del Proyecto Constitucional en Artículo I -10, aunque se empleen algunas palabras diferentes pero con el mismo sentido. De esta definición se deducen los dos componentes fundamentales de la ciudadanía europea. Por una parte, se exige previamente ser nacional-ciudadano de un Estado, y por otra parte, sin sustituir esa ciudadanía de origen, se añaden nuevas ventajas que pueden ejercerse en el ámbito común de la Unión Europea, que se diferencia así de un Estado federal en que la atribución de nacionalidad-ciudadanía se enmarca desde su origen en el mismo Estado federal. Esta doble ciudadanía confirma el carácter mixto de la Unión de Estados y ciudadanos y supone que el hecho de ser ciudadano europeo no sustituye a la ciudadanía nacional de origen, pero además produce el efecto de que la ciudadanía común de la Unión Europea en su conjunto garantiza el tratamiento igual en el marco europeo de todos los ciudadanos europeos sin discriminación por su distinta nacionalidad de origen, lo que añade este nuevo y tercer componente de igualdad democrática ciudadana a la

definición de ciudadanía europea. Por tanto, el derecho de ciudadanía europea garantiza la igualdad y solidaridad de todos los ciudadanos europeos sin discriminación o privilegios por razón de pertenencia a territorios, naciones o regiones, que quebraría el mismo concepto de ciudadanía europea. Por ello, el que se vincule el tercer requisito de la ciudadanía en su propia definición, en el mismo artículo, es un acierto mayor que el del Tratado Constitucional, que se refería a este principio de igualdad fuera del mismo artículo de definición de ciudadanía en el artículo I-45.

Los artículos 10 al 12 del nuevo TUE a diferencia de lo que se realiza en el artículo 18 del Tratado de funcionamiento de la Unión que repite la definición de ciudadanos europeos, que veremos más adelante, no se detiene en concretar los supuestos formales de ciudadanía europea, sino que únicamente se desglosan los principios democráticos anunciados en el Título II, que hacen referencia directa o indirectamente a la ciudadanía. Estas disfunciones entre los dos nuevos Tratados modificados producen una falta de claridad, de sistematización y de orden en el tratamiento del derecho de la ciudadanía con respecto al Proyecto Constitucional.

El desarrollo del Artículo 10 y los siguientes desglosan el principio de democracia representativa del mismo modo que el Proyecto Constitucional (Artículo 1-46). Comenzando por la representación ciudadana del Parlamento Europeo:

### **Artículo 10:**

1. «El funcionamiento de la Unión se basa en la democracia representativa.
2. Los ciudadanos estarán directamente representados en la Unión a través del Parlamento Europeo.

Los Estados miembros estarán representados en el Consejo Europeo por su Jefe de Estado o de Gobierno y en el Consejo pro sus gobiernos, que serán democráticamente responsables, bien ante sus Parlamentos nacionales, bien ante sus ciudadanos.

3. Todo ciudadano tiene derecho a participar en la vida democrática de la Unión. Las decisiones serán tomadas de la forma más abierta y próxima posible a los ciudadanos.

4. Los partidos políticos de dimensión europea contribuirán a formar la conciencia política europea y a expresar la voluntad de los ciudadanos de la Unión.»

El siguiente Artículo 11 se corresponde con el Artículo 1-47 del Proyecto Constitucional en el que más acertadamente se titulaba Principio de Democracia Participativa.

### **Artículo 11:**

1. «Las instituciones darán a los ciudadanos y a las asociaciones representativas, por los cauces apropiados, la posibilidad de expresar e intercambiar públicamente sus opiniones en todos los ámbitos de actuación de la Unión.

2. Las instituciones mantendrán un diálogo abierto, transparente y regular con las asociaciones representativas y la sociedad civil.

3. Con objeto de garantizar la coherencia y la transparencia de las acciones de la Unión, la Comisión mantendrá amplias consultas con las partes interesadas.

4. Un grupo de al menos un millón de ciudadanos de la Unión, que sean nacionales de un número significativo de Estados miembros, podrá tomar la iniciativa de invitar a la Comisión 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.

Las condiciones y los procedimientos necesarios para la presentación de una iniciativa de este tipo se fijarán de conformidad con el párrafo primero del artículo 21 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.»

A subrayar que el Derecho de Iniciativa Legislativa debería considerarse como un supuesto específico formal del Derecho de Ciudadanía a

añadir en el Artículo 17.3 del Tratado del Funcionamiento como veremos más adelante.

El Artículo 12 se refiere a las funciones de los Parlamentos Nacionales concretando lo ya expuesto anteriormente de las Conclusiones del Consejo de Bruselas y siguiendo el mismo contenido del Proyecto Constitucional.»

### **Artículo 12:**

«Los Parlamentos naciones contribuirán activamente al buen funcionamiento de la Unión, para lo cual:

a) serán informados por las instituciones de la Unión y recibirán notificación de los proyectos de actos legislativos europeos de conformidad con el protocolo sobre el cometidos de los Parlamentos naciones en la Unión Europea;

b) velarán por que se respete el principio de subsidiariedad y proporcionalidad;

c) participarán, en el marco del espacio de libertad, seguridad y justicia, en los mecanismos de evaluación de la aplicación de las políticas de la Unión en dicho espacio, de conformidad con el artículo 64 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, e intervendrán en la supervisión política de Europol y en la evaluación de las actividades de Eurojust, de conformidad con los artículos 69 K y 69 H de dicho Tratado;

d) participarán en los procedimientos de revisión de los Tratados, de conformidad con el artículo 33 del presente Tratado;

e) serán informados de las solicitudes de adhesión a la Unión, de conformidad con el artículo 34 del presente Tratado;

f) participarán en la cooperación interparlamentaria entre los Parlamentos nacionales y con el Parlamento Europeo, de conformidad con el Protocolo sobre el contenido de los Parlamentos nacionales en la Unión Europea».

Es importante subrayar que los parlamentos nacionales que representan a los ciudadanos de cada Estado deben colaborar en la vida democrática de la Unión y estar coordinados con las instituciones europeas.

El derecho de transparencia y acceso a los documentos de las instituciones por parte de los ciudadanos se complementa con el Protocolo sobre «El cometido de los Parlamentos nacionales en la UE», en el que se establece la publicidad de las reuniones del Consejo de la Unión cuando adopte una propuesta legislativa: «todos los documentos de consulta de la Comisión (libros blancos, verdes, y comunicaciones) serán transmitidos directamente por la Comisión a los parlamentos nacionales de los estados miembros cuando se publiquen. La Comisión remitirá asimismo a los parlamentos nacionales de los estados miembros, al mismo tiempo que al Parlamento Europeo y al Consejo de Ministros el programa legislativo anual, así como cualquier otro instrumento de programación legislativa o de estrategia política que presente a ambas instituciones. Todas las propuestas legislativas remitidas al Parlamento Europeo y al Consejo se remitirán simultáneamente a los parlamentos nacionales de los estados miembros». También se remitirán los proyectos de actos legislativos y las actuaciones e informes a las que se refiere el protocolo sobre la función de los parlamentos nacionales. Este artículo supone también lo que se ha denominado como alerta y control temprano para que los parlamentos nacionales puedan reaccionar desde el principio ante cualquier iniciativa legislativa o estrategia política de la Unión Europea. Lo que debería suponer también una información a todos los ciudadanos de los Estados miembros. Además, en este Protocolo, se hace referencia a la cooperación interparlamentaria entre los parlamentos nacionales y el Parlamento Europeo.

## CIUDADANÍA Y COOPERACIÓN REFORZADA

El Tratado de Niza recuperó la cooperación reforzada de la ciudadanía europea excluida por Ámsterdam. El Proyecto Constitucional no excluía tampoco la cooperación reforzada en el campo del desarrollo de la ciudadanía europea que era regulado en el Capítulo 3 Artículo 44 de la misma manera que ahora se repite por el nuevo TUE y el Tratado de Funcionamiento de la Unión. A pesar de que los «actos» adoptados en el marco de una cooperación reforzada no vincularán sino a los Estados que participen en ella. Dichos actos no se considerarán acervo que deban aceptar los candidatos a la adhesión a la Unión. No obstante el avance por los diversos medios, de la ciudadanía europea es imprescindible

para la propia existencia de una Unión democrática. Junto a la cláusula abierta de ciudadanía, la cooperación reforzada puede ser un camino para ampliar los derechos de ciudadanía común para varios Estados, lo que podría servir de estímulo para los demás. Por ello se debe poner y desarrollar en conexión con el derecho de ciudadanía.

El título IV del nuevo TUE se titula Disposiciones sobre cooperación reforzada. El artículo 20 señala:

1. «Los Estados miembros que deseen instaurar entre sí una cooperación reforzada en el marco de las competencias no exclusivas de la Unión podrán hacer uso de las instituciones de éste y ejercer dichas competencias aplicando las disposiciones pertinentes de los Tratados, dentro de los límites y con arreglo a las modalidades contempladas en el presente artículo y en los artículos 326 a 334 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

La finalidad de las cooperaciones reforzadas será impulsar los objetivos de la Unión, proteger sus intereses y reforzar su proceso de integración. Las cooperaciones reforzadas estarán abiertas permanentemente a todos los Estados miembros, de conformidad con el artículo 328 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

2. La decisión de autorizar una cooperación reforzada será adoptada por el Consejo como último recurso, cuando haya llegado a la conclusión de que los objetivos perseguidos por dicha cooperación no pueden ser alcanzados en un pleno razonable por la Unión en su conjunto, y a condición de que participen en ella al menos nueve Estados miembros. El Consejo se pronunciará con arreglo al procedimiento establecido en el artículo 329 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

3. Todos los miembros del Consejo podrán participar en sus deliberaciones, pero únicamente participarán en la votación los miembros del Consejo que representen a los Estados miembro que participan en una cooperación reforzada. Las modalidades de la votación se establecen en el artículo 330 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

4. Los actos adoptados en el marco de una cooperación reforzada vincularán únicamente a los Estados miembros participantes. Dichos

actos no se considerarán acervo que deban aceptar los Estados candidatos a la adhesión a la Unión.»

El Tratado de funcionamiento se refiere también en el Título III a las cooperaciones reforzadas de manera muy minuciosa en sus artículos 326-334. Repitiendo lo mismo que el Proyecto del Tratado Constitucional Artículo III-416 y siguientes.

### EL TRATADO DE FUNCIONAMIENTO DE LA UNIÓN EUROPEA. LOS SUPUESTOS FORMALES E INCOMPLETOS DEL DERECHO DE CIUDADANÍA.

Una vez expuestas las referencias directas a la ciudadanía o que repercuten más directamente en ella recogidas en el nuevo TUE, partiendo ahora del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, hay que subrayar la ausencia total y clamorosa de cita a la ciudadanía en el preámbulo o introducción, donde por el contrario se pone el énfasis en los Estados y sobre todo en los pueblos: «Resueltos a sentar las bases de una Unión cada vez más estrechas entre los pueblos europeos...». «Fijando como el fin esencial de sus esfuerzos la constante mejora de las condiciones de vida y trabajo de sus pueblos».

El tratamiento formal del Derecho de Ciudadanía Europea se desarrolla ahora en el título de la segunda parte denominado *No Discriminación y Ciudadanía de la Unión*, que parte en su Artículo 18 nuevamente del principio de igualdad democrática del Artículo 10 antes citado del nuevo TUE. Artículo 18 «En el ámbito de la aplicación de los Tratados y sin perjuicio de las disposiciones particulares previstas en el mismo se prohibirá toda discriminación por razón de nacionalidad. El Parlamento Europeo y el Consejo con arreglo al procedimiento legislativo ordinario podrán establecer la regulación necesaria para prohibir dichas discriminaciones». Tanto el Título como el desarrollo de este Artículo es prácticamente el mismo que ya existía en el Proyecto Constitucional en el Título II parte III-123 . Como lo es el Artículo 19, en relación con el 2 de la parte III-124 del Proyecto Constitucional. El Artículo 19 señala lo siguiente: «Sin perjuicio de las de más disposiciones del presente Tratado y dentro de los límites de las competencias

atribuidas a la Unión por el mismo, el Consejo con arreglo a un procedimiento especial, por unanimidad y previa aprobación del Parlamento Europeo podrá adoptar acciones adecuadas para luchar contra la discriminación por motivos de sexo, de origen racial o étnico, religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual». Hay que señalar que este artículo, a diferencia del anterior, no se corresponde estrictamente con el Derecho de Ciudadanía sino con el respeto de determinados Derechos Fundamentales. Una confusión que se desarrolla más tarde por el tratamiento del Derecho de ciudadanía dentro de la Carta de los Derechos Fundamentales.

En el artículo 20 es donde se define y de manera estricta se desarrollan los contenidos específicos formales del Derecho de Ciudadanía europea, que no se encontraban en el TUE aunque partiendo de la misma definición de ciudadanía expuesta por el Artículo 9 citado del nuevo TUE y con el mismo contenido del Artículo 1-10 del Proyecto Constitucional. Artículo 20-1 «Se crea la 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». Este artículo debería haber incluido una cláusula aclaratoria o de relación para señalar la coordinación con el artículo 9 del nuevo TUE y hacer más comprensible ambos Tratados que repiten los mismos textos. Por otra parte ya he señalado anteriormente que la creación de la ciudadanía europea no es una novedad del nuevo Tratado, ya que se creó en el Tratado de Maastrich.

A continuación se desarrollan los supuestos formales de la ciudadanía europea en el artículo 20 párrafo 2: «Los ciudadanos de la Unión son titulares de los derechos y están sujetos a los deberes establecidos en los tratados. Tienen entre otras cosas el derecho:

a. De circular y residir libremente en el territorio de los estados miembros.

b. De sufragio activo y pasivo en las elecciones al parlamento europeo y en las elecciones municipales del Estado miembro en el que residan en la mismas condiciones que los nacionales de dicho Estado.

c. De acogerse en el territorio de un tercer país en el que no esté representado en Estado miembro del que sean nacionales a la protección de las autoridades diplomáticas y consulares de cualquier estado miembro en las mismas condiciones que los nacionales de dicho Estado.

d. De formular peticiones al parlamento europeo, de recurrir al Defensor del Pueblo europeo así como de dirigirse a las instituciones y a los órganos consultivos de la unión en una de las lenguas de los tratados y de recibir una contestación en esa misma lengua.

Estos derechos se ejercerán en las condiciones y dentro de los límites definidos por los tratados y por las medidas adoptadas en aplicación de estos».

La llamada de atención del desarrollo parcial de los supuestos de Derecho de Ciudadanía al introducir la frase «entre otras cosas, es más acertada que el texto del Artículo 1-10 proyecto del Tratado Constitucional donde al desaparecer esta cautela daba la impresión de un desarrollo total de los supuestos de ciudadanía, lo que no se correspondía con la realidad, ya que era en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión, en un lugar inadecuado donde se encontraba y se encuentra como veremos la totalidad de los supuestos formales del Derecho de Ciudadanía. Por otra parte ahora los contenidos formales del Derecho de Ciudadanía recogen principalmente los originarios del Tratado de Maastrich, excepto pequeños matices del Tratado de Ámsterdam.

Hay que resaltar también que este principio delimitador nacional de Estados miembros-derecho de ciudadanía europea tiene su excepción en el caso del apartado d, en los supuestos de los artículos 227 y 228 y también como veremos más adelante en el Título V sobre ciudadanía de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión, ya que en algunos supuestos se amplía a los derechos de toda persona o nacionales de terceros países sin condiciones o con las condiciones de residencia en un estado miembro de la Unión. En conclusión, mientras que el Artículo 20 atribuye ahora el derecho de ciudadanía sólo a los nacionales de Estados miembros de acuerdo con la propia definición de ciudadanía europea, los amplía posteriormente y lo mismo ocurre en la citada Carta.

El segundo aspecto importante del Artículo 20 consiste como ocurría en el Proyecto Constitucional en que se va a concretar la ciudadanía europea en unos derechos determinados que después se desarrollan en el articulado, pero al mismo tiempo se vincula la ciudadanía a unos deberes a los que se hace referencia de manera general, y que sin embargo, a diferencia de los derechos, no se concretan. De la manera desordenada con la que se tratan los temas relacionados con la ciudadanía europea, se hace alusión a estos deberes, en el Preámbulo de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión aunque con un tratamiento equivocado al englobar conjuntamente a dos derechos diferentes los derechos fundamentales y los derechos de ciudadanía. «El disfrute de tales derechos conlleva responsabilidades y deberes tanto respecto de los demás como de la comunidad humana y de las generaciones futuras».

## PRINCIPIOS DE APLICACIÓN PRÁCTICA DE LOS SUPUESTOS DEL DERECHO DE CIUDADANÍA.

A continuación y esta vez de manera lógica se determinan las consecuencias del ejercicio de los supuestos formales del Derecho de Ciudadanía, que se encontraban también en el Proyecto Constitucional. (Artículo III-125)

El Artículo 21 del Tratado de funcionamiento se refiere a regular el ejercicio del derecho de ciudadanía, relacionado con el derecho de circulación y residencia de manera semejante al Artículo III-125 del Proyecto del Tratado Constitucional.

### **Artículo 21.**

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.

2. Cuando una acción de la Unión resulte necesaria para alcanzar este objetivo y a menos que los Tratados hayan previsto los poderes de acción al respecto, el Parlamento Europeo y el Consejo, podrán

adoptar con arreglo al procedimiento legislativo ordinario disposiciones destinadas a facilitar el ejercicio de los derechos contemplados en el apartado 1.

3. A los efectos contemplados en el Apartado 1 y salvo que los tratados establezcan poderes de actuación para ello, el Consejo podrá adoptar por un procedimiento legislativo especial medidas sobre seguridad social o protección social. El Consejo se pronunciará con unanimidad previa consulta al Parlamento Europeo. También el Artículo 22 del Tratado de funcionamiento es similar al Artículo III-126 del Proyecto Constitucional, en relación a las precisiones para participar en las elecciones municipales y parlamentarias europeas.

## **Artículo 22.**

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 con arreglo a un procedimiento legislativo especial por unanimidad y previa consulta del Parlamento Europeo, dichas modificaciones podrán establecer excepciones cuando así lo justifiquen problemas específicos de un Estado miembro.»

2. «Sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado 4 del artículo 223 y en las normas adaptadas 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 con arreglo a un procedimiento legislativo especial por unanimidad y previa consulta al Parlamento Europeo. Dichas modalidades podrán establecer excepciones cuando así lo justifiquen problemas específicos de un Estado miembro.»

También el Artículo 23 del Tratado citado es similar al Artículo III-127 del Proyecto del Tratado Constitucional en relación a las precisiones sobre la protección diplomática y consular.

**Artículo 23.**

«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 tomarán las medidas necesarias y entablarán las negociaciones internacionales requeridas para garantizar dicha protección. El Consejo podrá adoptar con arreglo a un procedimiento legislativo especial previa consulta al Parlamento Europeo directivas en las que se establezcan los medios de coordinación y de cooperación necesarios para facilitar dicha protección.»

También el Artículo 24 del citado Tratado es semejante al Artículo III-128 del Proyecto Constitucional referido a las precisiones sobre el derecho de iniciativa legislativo y derecho de petición y solicitud.

**Artículo 24.**

«El Parlamento Europeo y el Consejo adoptarán mediante reglamentos con arreglo al procedimiento legislativo ordinario las disposiciones relativas a los procedimientos y condiciones perceptivos para la presentación de una iniciativa ciudadana en el sentido del Artículo 11 del TUE incluido el número mínimo de Estados miembros de los que han de proceder los ciudadanos que la presten.

Todo ciudadano de la Unión tendrá el derecho de petición ante el Parlamento europeo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 227.

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

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 TUE en una de las lenguas mencionadas en el artículo 55,1 y recibir una contestación en esa misma lengua.»

Este artículo hace referencia dos artículos que se encuentran distanciados mucho más atrás y que deberían haberse colocado de manera lógica y sistemática a continuación y junto a los anteriores:

**Artículo 227:**

«Cualquier ciudadano de la Unión, así como cualquier persona física o jurídica que resida o tenga su domicilio social en un Estado miembro, tendrá derecho a presentar al Parlamento Europeo, individualmente o asociado con otros ciudadanos o personas, una petición sobre un asunto propio de los ámbitos de actuación de la Unión que le afecte directamente.»

**Artículo 228:**

1. «El Parlamento Europeo elegirá a un Defensor del Pueblo Europeo, que estará facultado para recibir las reclamaciones de cualquier ciudadano de la Unión o de cualquier persona física o jurídica que resida o tenga su domicilio social en un Estado miembro, relativas a casos de mala administración en la acción de las Instituciones, órganos u organismo de la Unión Europea, en el ejercicio de sus funciones jurisdiccionales. Instruirá estas reclamaciones e informará al respecto.»

En el desempeño de su misión el Defensor del Pueblo llevará a cabo las investigaciones que considere justificadas, bien por iniciativa propia, bien sobre la base de las reclamaciones recibidas directamente o a través de un miembro del Parlamento Europeo, salvo que los hechos alegados sean o hayan sido objeto de un procedimiento jurisdiccional: Cuando el Defensor del Pueblo haya comprobado un caso de mala administración lo pondrá en conocimiento de la institución, órgano u organismo interesados, que dispondrán de un plazo de tres meses para exponer su posición al Defensor del Pueblo. Este remitirá a continuación un informe al Parlamento Europeo y a la administración interesada. La persona de quien emane la reclamación será informada del resultado de estas investigaciones.»

El Defensor del Pueblo presentará cada año al Parlamento Europeo un informe sobre el resultado de sus investigaciones.

2. El Defensor del Pueblo será elegido después de de cada elección del Parlamento Europeo para toda la legislatura. Su mandato será renovable.»

## LA CLÁUSULA ABIERTA DE CIUDADANÍA

Esta es una cuestión clave para el desarrollo del Derecho de Ciudadanía en un futuro inmediato para ampliar los supuestos formales de ciudadanía actualmente todavía muy limitados e insuficientes.

También el citado Tratado de Funcionamiento repite en el Artículo 22 lo señalado por el Proyecto Constitucional citado en su artículo III.129.

### **Artículo 25.**

«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 con arreglo a un procedimiento legislativo especial, por unanimidad y previa aprobación del Parlamento europeo podrá adoptar disposiciones encaminadas a completar los derechos enumerados en el apartado 2 del artículo 20, dichas disposiciones entran en vigor cuando hayan sido adoptadas por los Estados miembros de conformidad con sus respectivas normas constitucionales.»

Junto con la cooperación reforzada esta cláusula abierta será el primer test sobre la voluntad real de los Estados en el desarrollo del Derecho de Ciudadanía, que si no se alcanzan unánimemente, únicamente quedaría el desarrollo de la ciudadanía a través de la cooperación reforzada, como he señalado anteriormente.

## ACCIONES COMPLEMENTARIAS DE LA CIUDADANÍA EUROPEA

De manera asistemática, desperdigada y confusa, el Tratado de Funcionamiento de la Unión contiene referencias directas o indirectas del marco democrático ciudadano, en artículos que se ubican en la primera

parte bajo el Título II: **Disposiciones de aplicación general**, que es un cajón de sastre donde existen referencias desde la protección y bienestar de los animales hasta otras referencias contenidas en los artículos 15,16 y 17 en relación con el desarrollo democrático que se deberían haber ubicado después del artículo 25, bajo un título parecido al del artículo 9 y siguientes sobre **Disposiciones sobre principios democráticos** que hemos analizado anteriormente en el TUE. Todo ello estaba desarrollado mucho más ordenadamente en la primera parte capítulo V **de la vida democrática de la Unión** del Proyecto Constitucional.

### **Artículo 15:**

1. «A fin de fomentar una buena gobernanza y de garantizar la participación de la sociedad civil, las instituciones, órganos y organismos de la Unión actuarán con el mayor respeto posible al principio de apertura.

2. Las sesiones del Parlamento Europeo serán públicas, así como las del Consejo en las que este delibere y vote sobre un proyecto de acto legislativo.

3. Todo ciudadano de la Unión así como toda persona física o jurídica que resida o tenga su domicilio en social en un Estado miembro, tendrá derecho a acceder a los documentos de las instituciones, órganos y organismos de la Unión, cualquiera que sea su soporte, con arreglo a posprincipios y condiciones que se establecerán de conformidad con el presente apartado.

El Parlamento Europeo y el Consejo, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, determinarán mediante reglamentos los principios generales y los límites, por motivos de interés público o privado, que regulan el ejercicio de este derecho de acceso a los documentos.

Cada una de las instituciones, órganos u organismo mencionados garantizará la transparencia de sus trabajos y elaborará en sui reglamento interno las disposiciones específicas sobre el acceso a sus documentos de conformidad con los reglamentos contemplados en el párrafo segundo.»

El tribunal de justicia de la Unión Europa, el Banco Central Europeo, y el Banco Europeo de Inversiones sólo estarán sujetos al presente apartado cuando ejerzan funciones administrativas.

El parlamento europeo y el Consejo garantizarán la publicidad de los documentos relativos a los procedimientos legislativos en las condiciones establecidas por los reglamentos contemplados en el párrafo segundo.»

### **Artículo 16:**

1. «Toda persona tiene derecho a la protección de los datos de carácter personal que le conciernan.

2. El Parlamento Europeo y el Consejo establecerán, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, las normas sobre protección de las personas físicas respecto del tratamiento de datos de carácter personal por las instituciones, órganos y organismos de la Unión, así como los Estados miembros en el ejercicio de las actividades comprendidas en el ámbito de la aplicación del Derecho de la Unión, y sobre la libre circulación de estos datos. El respeto de dichas normas estará sometido al control de las autoridades independientes.

Las normas que se adopten en virtud del presente artículo se entenderán sin perjuicio de las normas específicas previstas en el artículo 39 del Tratado de la Unión Europea.»

### **Artículo 17:**

1. «La Unión respetará y no prejuzgará el estatuto reconocido en los Estados miembro, en virtud del Derecho interno, a las Iglesias y las asociaciones o comunidades religiosas.

2. La Unión respetará asimismo el estatuto reconocido, en virtud del Derecho interno, a las organizaciones filosóficas y no confesionales.

3. Reconociendo su identidad y su aportación específica, la Unión mantendrá un diálogo abierto, transparente y regular con dichas iglesias y organizaciones»

## **HACIA UNA CIUDADANÍA SOCIAL EUROPEA DEL BIENESTAR**

Como punto de partida del desarrollo en el futuro de una ciudadanía social europea, propia de una Europa-Estado del Bienestar deben citarse ordenadamente diversos artículos desperdigados en el Tratado

de Funcionamiento de la Unión principalmente los siguientes: Artículo 9: «En la definición y ejecución de sus políticas y acciones la unión tendrá en cuenta las exigencias relacionadas con la promoción de un nivel de empleo elevado, con la garantía de una protección social adecuada, con una lucha contra la exclusión social y con un nivel elevado de educación formación y protección de la salud humana.»

### **Artículo 11:**

«Las exigencias de la protección del Medio Ambiente deberán integrarse en la definición y en la realización de las políticas y acciones de la Unión en particular con objeto de fomentar un desarrollo sostenible.»

### **Artículo 12:**

«Al definirse y ejecutarse otras políticas y acciones comunitarias se tendrá en cuenta las exigencias de la protección de los consumidores» Aunque el concepto de consumidor no debe confundirse con el concepto de ciudadano.

Todas estas referencias se encontraban ya en el proyecto del Tratado Constitucional. En realidad, todas estas medidas complementarias podrían conformar en el futuro un Protocolo **sobre ciudadanía europea y Estado del Bienestar**, necesario para que todos los ciudadanos se sientan atraídos por las ventajas de compartir un mismo espacio y la dignidad que supone la participación de una ciudadanía común europea. «también debería colocarse ordenadamente en esta parte el artículo 152 que se encontraba ya en el Proyecto Constitucional (Artículo 1-48). Artículo 152». La Unión reconocerá y promoverá el papel de los interlocutores sociales en su ámbito teniendo en cuenta la diversidad de los sistemas nacionales. Facilitará el dialogo entre ellos dentro del respeto de su autonomía.

«La cumbre social tripartita para el crecimiento y el empleo contribuirá al dialogo social.»

Una cuestión importante en el desarrollo de esta ciudadanía europea es la cuestión de los denominados servicios de interés general. El artículo 14 del Tratado sobre el funcionamiento de la UE confirma la responsabilidad compartida de los Estados Miembros y la Unión Europea

para crear las condiciones necesarias para un funcionamiento ágil y eficaz de los servicios económicos de interés general, incluidos los servicios sociales, de salud, empleo y educación que ya existían en el proyecto constitucional. También se hace referencia en el protocolo número 6 a los servicios de interés general que incluyen tres elementos principales: en primer lugar el papel esencial y la amplia facultad de apreciación de las actividades nacionales, regionales y locales en el suministro, la compra y la organización de servicios de interés económico general, lo más cercano posible a las necesidades de los usuarios: en segundo lugar, la diversidad entre los distintos servicios de interés económico general y las diferencias en las necesidades y preferencias de los usuarios.

Esto, a su vez, contribuirá a salvaguardar la prestación de servicios que sean accesibles, asequibles, de alta calidad, ofrecidos de manera continua abiertos a la participación de los usuarios cuando el marco jurídico y político para estos servicios en el contexto del mercado interior se desarrolle en un futuro cercano.

No obstante es indispensable que en la UE se establezcan definiciones claras y distintas de conceptos como servicios económicos de interés general, servicios de de interés general y servicios públicos, principalmente para salvaguardar la primacía del concepto tradicional europeo de servicio público, evitando confusiones que reduzcan su tratamiento y realización a esquemas puramente de mercado.

También relacionado con el desarrollo de la ciudadanía social europea existen en el Tratado de Funcionamiento otros artículos referentes al futuro desarrollo de la vida social europea, como el artículo 45 sobre la circulación de trabajadores, el derecho de establecimiento Artículo 49 y el derecho de prestación de servicios Artículo 56, que se encuentran en la tercera parte de este Tratado bajo la rúbrica de **Políticas y actuaciones internas de la Unión**. Título IV. **Libre circulación de personas, servicios y capitales**.

Todo ello también estaba desarrollado en el proyecto de Tratado Constitucional. En el mismo sentido los títulos IX al XXIV del Capítulo 5. **Disposiciones transitorias**, referentes al empleo, política social, educación..., podrían desarrollar en el futuro la ciudadanía social europea en un espacio común de bienestar. El proyecto del Tratado Constitucional

recogía estos mismos contenidos en su parte III sobre «las políticas y el funcionamiento de la Unión». No cabe duda que entonces, partiendo del principio legitimador democrático de la ciudadanía, podrían haber desembocado más fácilmente en derechos formales de ciudadanía, que ahora en el nuevo Tratado de funcionamiento donde falta tal principio legitimador ciudadano. Sin embargo, desde los nuevos Tratados es necesario impulsar esta ciudadanía social que es imprescindible para dar contenido real y aumentar en el futuro los supuestos formales del derecho de ciudadanía, sin lo cual los ciudadanos no serán atraídos a compartir un espacio común que no repercute en su desarrollo económico-social y cultural y no participarán favorablemente en referéndum o consultas populares para el avance en la Constitución europea, con el peligro de que la Unión Europea quede reducida a una Organización Intergubernamental.

#### ERROR Y CONFUSIÓN DE LA INTEGRACIÓN DE LA CIUDADANÍA EUROPEA EN LA CARTA DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES

A la confusión y el desorden en el tratamiento de la ciudadanía europea en los dos nuevos Tratados de la Unión hay que añadir que el desarrollo más amplio de los supuestos formales del Derecho de la Ciudadanía europea se encuentran fuera de los mismos, ubicados formando parte del texto de la Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea a quien se reconoce valor jurídico vinculante. Error y confusión que ya he indicado más atrás se daba también en el Proyecto Constitucional aunque con más lógica incluía las Cortes en el propio Proyecto Constitucional.

El título V de la Carta se titula. Ciudadanía.

#### TÍTULO V: CIUDADANÍA

##### **Artículo 39:**

*Derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones al Parlamento Europeo*

*1. Todo ciudadano de la Unión tiene derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones al Parlamento Europeo en el Estado miembro*

*en que resida, en las mismas condiciones que los nacionales de dicho Estado.*

*2. Los diputados al Parlamento Europeo serán elegidos por sufragio universal libre, directo y secreto.*

#### **Artículo 40:**

*Derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales*  
*Todo ciudadano de la Unión tiene derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales del Estado miembro en que resida, en las mismas condiciones que los nacionales de dicho Estado.*

#### **Artículo 41:**

*Derecho a una buena administración*

*1. Toda persona tiene derecho a que las instituciones, órganos y organismos de la Unión traten sus asuntos imparcial y equitativamente y dentro de un plazo razonable.*

*2. Este derecho incluye en particular:*

*a) el derecho de toda persona a ser oída antes de que se tome en contra suya una medida individual que la afecte desfavorablemente;*

*b) el derecho de toda persona a acceder al expediente que la concierna, dentro del respeto de los intereses legítimos de la confidencialidad y del secreto profesional y comercial;*

*c) la obligación que incumbe a la Administración de motivar sus decisiones.*

*3. Toda persona tiene derecho a la reparación por la Unión de los daños causados por sus instituciones o sus agentes en el ejercicio de sus funciones, de conformidad con los principios generales comunes a los Derechos de los Estados miembros.*

*4. Toda persona podrá dirigirse a las instituciones de la Unión en una de las lenguas de la Constitución y deberá recibir una contestación en esa misma lengua.*

#### **Artículo 42:**

*Derecho de acceso a los documentos*

*Todo ciudadano de la Unión y toda persona física o jurídica que resida o tenga su domicilio social en un Estado miembro tiene derecho a acceder a los documentos de las instituciones, órganos y organismos de la Unión, cualquiera que sea su soporte.*

**Artículo 43:***El Defensor del Pueblo Europeo*

*Todo ciudadano de la Unión y toda persona física o jurídica que resida o tenga su domicilio social en un Estado miembro tiene derecho a someter al Defensor del Pueblo Europeo los casos de mala administración en la actuación de las instituciones, órganos u organismos de la Unión, con exclusión del Tribunal de Justicia de la Unión Europea en el ejercicio de sus funciones jurisdiccionales.*

**Artículo 44:***Derecho de petición*

*Todo ciudadano de la Unión y toda persona física o jurídica que resida o tenga su domicilio social en un Estado miembro tiene el derecho de petición ante el Parlamento Europeo. (más adelante el Artículo III-334 amplía este tema)*

**Artículo 45:***Libertad de circulación y de residencia*

*1. Todo ciudadano de la Unión tiene derecho a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros.*

*2. Podrá concederse libertad de circulación y de residencia, de conformidad con lo dispuesto en la Constitución, a los nacionales de terceros países que residan legalmente en el territorio de un Estado miembro.*

**Artículo 46:***Protección diplomática y consular*

*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 este Estado.*

Si se compara esta relación de los supuestos formales de ciudadanía europea, principalmente con la relación del artículo 20 del Tratado de Funcionamiento de la Unión, se comprobarán las diferencias entre ambos. En la Carta que ahora no forma parte integrante de los nuevos

Tratados, no se define la ciudadanía europea, ausencia que podría justificarse en el Proyecto del Tratado constitucional, ya que la Carta formaba parte integrante del mismo Proyecto de Tratado, donde en el artículo I-10 se definía la ciudadanía. Ahora en un texto autónomo y separado es un error que no figure la definición, o haber hecho referencia al menos a la expresada en los dos nuevos Tratados. El ciudadano, lector únicamente de la Carta, desconocerá la propia definición de ciudadanía europea. Nota importante, como veremos es que la relación de la Carta es más amplia y recoge nuevos supuestos de ciudadanía, concretamente el del artículo 41 que no está en los nuevos Tratados. Otra diferencia, aunque de menor importancia, es el orden de la exposición en los diferentes supuestos formales de ciudadanía en ambos textos. Al menos en atención a los ciudadanos se debería haber mantenido el mismo orden por cuestiones pedagógicas lo que facilitaría la mejor comprensión y claridad de los diversos textos, aunque hay que reconocer que la Carta además de recoger los supuestos formales de ciudadanía de manera completa, los integra más ordenadamente en un nuevo Título en artículos reagrupados lo que no ocurre en el Tratado de funcionamiento de la Unión «que entre otras cosas» se refería a los supuestos formales de ciudadanía en los artículos 20 a 24, pero también en los artículos 227, 288 y también en otros como en el artículo 15 a los que me he referido anteriormente.

Hay que resaltar que el principio delimitador nacional de Estados miembros-derecho de ciudadanía europea que está en la definición de ciudadanía europea, tiene como he indicado anteriormente también en la Carta su excepción en los derechos de toda persona o nacionales de terceros países sin condiciones (Artículo 41) o con las condiciones de residencia en un Estado miembro de la Unión (Artículo 42, 43, 44, 45). Ya he señalado también anteriormente que el Artículo 20 atribuye el derecho de ciudadanía sólo a los nacionales de Estados miembros, aunque más adelante en los artículos 227 y 228 efectúa alguna excepción. Estas excepciones que muestran una falta de rigor conceptual, marcan la falta de solidez todavía del concepto de ciudadanía europea con autonomía propia y tienen su raíz más profunda en la confusión entre derecho de ciudadanía y derechos fundamentales de la persona. No cabe duda que en la Unión Europea, como espacio común con las características de un «Estado de derecho», era imprescindible la protección de los derechos fundamentales de los ciudadanos europeos. Al existir la

Carta de los Derechos Fundamentales que tiene valor jurídico vinculante se garantiza explícitamente su protección en la Unión Europea. Los ciudadanos de cada Estado de la Unión no estaban hasta este momento protegidos en sus derechos fundamentales en cuanto a ciudadanos de la Unión. Con anterioridad la Unión Europea no tenía tampoco personalidad jurídica propia y en consecuencia los ciudadanos de cada Estado estaban más protegidos jurídicamente frente a los poderes de los Estados que frente a los poderes de la Unión Europea. Esta necesaria protección de los derechos fundamentales no debía haberse confundido con los derechos específicos de la ciudadanía europea, que al integrarse en la Carta, automáticamente los convierte también en derechos fundamentales, lo que es un grave error jurídico y político. Esta confusión proviene ya del Preámbulo de la Carta: «al instituir la ciudadanía de la Unión y crear un espacio de libertad, seguridad y justicia, sitúa a la persona en el centro de su actuación». Porque persona no es el mismo concepto que ciudadano. Existe una confusión no distinguiendo entre derechos fundamentales de las personas y los derechos de la ciudadanía.

Los derechos fundamentales de la persona por su propia naturaleza no tienen límite territorial y por tanto son más amplios que el derecho de ciudadanía. Entre otras diferencias los derechos fundamentales son universales, y por tanto no son excluyentes de persona alguna. Los derechos de ciudadanía no son universales y se refieren al ejercicio de determinados derechos de determinadas personas y en territorios determinados y pueden ser de ámbito local, regional, nacional y ahora europeos y son excluyentes para los no titulares de los mismos. Esta delimitación territorial y social, como he analizado en mi libro *Constitución Europea y derecho de Ciudadanía*, ha determinado el concepto de ciudadanía desde su origen Griego, pasando por Roma, Revolución Francesa, el Estado nacional y ahora el concepto de ciudadanía europea que también se limita en su definición a los nacionales de los Estados miembros. Como ya señalé en mi libro anterior, «el derecho de ciudadanía está vinculado al reconocimiento de la plenitud del ejercicio de todos los derechos, lo que supone que todos y sólo los ciudadanos pueden formar parte en todas las decisiones de su ámbito social y territorial y ser partícipes plenos de sus derechos». En el caso concreto de la ciudadanía europea y teniendo en cuenta las excepciones señaladas a los no nacionales de Estados miembros, a quienes también se reconocen

algunos supuestos de ciudadanía, se deberían haber colocado estas excepciones en artículos separados, como un derecho de ciudadanía europea ampliado o diferenciado que en el futuro habrá que clarificar y delimitar teniendo en consideración la realidad e importancia de la inmigración. Con estas matizaciones para el futuro, es pues necesario distinguir los derechos fundamentales, de los derechos de ciudadanía en los Tratados, por lo que no deberían integrarse en la Carta de los Derechos Fundamentales, aunque exista una relación entre ellos porque la existencia de derechos de ciudadanía en el esquema del Estado de Derecho exige que previamente se garanticen los derechos fundamentales porque se es persona antes que ciudadano. Por eso los derechos fundamentales son la base previa para el desarrollo de los derechos de ciudadanía. A esa base se refería el artículo 2 del TUE redactados similarmente como el Proyecto Constitucional (I,2) de la Constitución: « La Unión se fundamenta en los valores de 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...» Esta relación básica de los derechos fundamentales con los Derechos de Ciudadanía y al mismo tiempo su diferenciación se estableció ya en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789. Debe quedar claro que los derechos fundamentales, al ser universales a diferencia de los derechos de ciudadanía, deben ser reconocidos en la Unión Europea, no sólo a los ciudadanos europeos sino también a los extranjeros, o de terceros países. El artículo 53 de la Carta señala. *Nivel de protección.*

*«Ninguna de las disposiciones de la presente Carta podrá interpretarse como limitativa o lesiva de los derechos humanos y libertades fundamentales reconocidos, en su respectivo ámbito de aplicación, por el Derecho de la Unión, el Derecho internacional y los convenios internacionales de los que son parte la Unión o todos los Estados miembros, y en particular el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, así como por las constituciones de los Estados miembros». Por tanto, ninguna disposición de la Carta de Derechos Fundamentales debería interpretarse como limitativa o lesiva de los Derechos Fundamentales de los extranjeros o inmigrantes de terceros países, entre otras razones, además,*

*porque se hace una alusión explícita al respeto del derecho internacional y a los convenios internacionales firmados por la Unión o todos los estados miembros, como serían por ejemplo los firmados con las Naciones Unidas, que abarcaría también la Declaración Universal de Derechos Humanos, que incluye a todos los países y personas del mundo. De todos modos la no correcta y clara diferenciación entre derechos específicos de ciudadanía europea y derechos fundamentales traerá confusiones y reclamaciones en relación con los extranjeros, inmigrantes y nacionales de terceros países.*

Un nuevo problema de la inclusión del derecho de ciudadanía en la Carta de los Derechos Fundamentales proviene ahora de la negativa a firmar la Carta por Gran Bretaña y Polonia, porque al no firmar esta Carta se excluirían también del derecho de ciudadanía que está integrada en la misma. Sin embargo esta afirmación necesita varias matizaciones y aclaraciones muy complejas, por lo que es necesario acudir al Protocolo sobre la aplicación de la Carta de derechos fundamentales de la Unión Europea a Polonia y Gran Bretaña que está redactado de la manera más alambicada. En primer lugar hay que acotar que en relación con el contenido total de la Carta, el Protocolo señala que ambos Estados desean: «que se precisen determinados aspectos de la aplicación de la Carta». «Sin perjuicio de la aplicación de las diversas disposiciones de la Carta» «y de las demás obligaciones que incumben a Polonia y Reino Unido en virtud del TUE y de Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea y el derecho de la Unión Europea en general».

En concreto las precisiones de determinados aspectos de la Carta se recogen en los artículos 1 y 2 del Protocolo que no hacen una referencia directa al derecho de ciudadanía europea ni al título V de la ciudadanía, sin embargo para evitar toda clase de dudas Polonia y Gran Bretaña deberían indicar expresamente que, así como se refieren expresamente en el Protocolo a la exclusión de la aplicación de determinados derechos del título IV de la Carta, admiten por el contrario, explícitamente, todo el título V referente a la ciudadanía europea. Porque si bien es cierto que los dos países se comprometen en el Protocolo «a cumplir las obligaciones que les incumben en virtud del TUE y del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea», y es igualmente cierto que la definición y los supuestos formales de ciudadanía de la Unión se

encuentran en los dos nuevos Tratados firmados por ambos países, no es menos cierto que no todos los supuestos formales están en los nuevos Tratados y este es el problema ya que el derecho de ciudadanía europea recogido en el artículo 41 de la Carta no se encuentra en los dos Tratados. Es más, el artículo 6 del TUE párrafo 2 señala «las disposiciones de la Carta no ampliarán en modo alguno las competencias de la Unión tal como se definen en los Tratados». Por tanto el contenido del artículo 41 de la Carta al no estar en los Tratados sólo se podría entender como obligatorio para los firmantes de la Carta y por tanto ambos países, al no haber firmado la Carta, podrían entender que no es obligatorio para ellos, al no estar en los dos nuevos Tratados creando el absurdo de una excepción ciudadana europea para ambos países. Como en el citado Protocolo se señala la cautela de los dos países en relación con las precisiones citadas «sin perjuicio de la aplicación de las demás disposiciones de la Carta», sería importante que muy concretamente efectuasen una declaración de voluntad política y jurídica de asumir explícitamente el artículo 41 de la Carta y más ampliamente todo el título V citado. La seguridad jurídica y el desarrollo de la ciudadanía común europea exigen aclarar todo lo anterior de manera muy expresa. De todos modos es necesario enfatizar una vez más que estas contradicciones y distorsiones y otras que pueden producirse en el futuro son consecuencias de la causa principal que es integrar la ciudadanía europea formando parte de los derechos fundamentales de la Unión.

## CONCLUSIÓN. HACIA EL FUTURO

Como pretendía al comenzar esta larga exposición del tratamiento del derecho de ciudadanía europea en los nuevos Tratados he reubicado con todo el orden lógico y sistemático posible para su estudio y comprensión las diferentes referencias desperdigadas respecto a la ciudadanía europea, poniendo en relación al mismo tiempo las diferencias y semejanzas con el tratamiento del Derecho de Ciudadanía en el fracasado Proyecto Constitucional. En cuanto a las diferencias, el paso atrás que suponen los Nuevos Tratados con respecto a la legitimidad democrática de la Unión que suponía la ciudadanía europea. En cuanto a las semejanzas, la similitud en el desarrollo de los contenidos y referencias materiales incluido el contenido de la Carta de los Derechos

Fundamentales de la Unión donde equivocadamente se vuelve a repetir el error de exponer el desarrollo más completo del derecho de ciudadanía, ahora con el añadido de la confusión por la no ratificación de la Carta por parte de Gran Bretaña y Polonia.

No obstante la frustración por el paso atrás de los Tratados en relación con la legitimidad democrática de la ciudadanía europea no impide señalar que el contenido material de los Tratados supone una base importante para el desarrollo de la ciudadanía europea en el futuro por muy diversas vías como he señalado también en este estudio. Aunque la Ciudadanía Europea no ha entrado por la puerta de los dos nuevos Tratados como el germen más potente de legitimidad de la Unión Europea, todavía existen suficientes posibilidades de que se introduzcan las semillas de este potente germen de la ciudadanía por las numerosas ventanas-artículos donde se hace referencia directa o indirecta a la misma. Para ello se necesitan nuevos impulsos políticos y sociales conjuntamente, porque se puede decir que todavía no se nace ciudadano europeo, sino que por el contrario se llega a ser ciudadano europeo y hasta el momento actual la ciudadanía europea no se ha traducido todavía en una conciencia colectiva de los europeos y son muy sintomáticas las tasas de abstención de los ciudadanos europeos en las elecciones al Parlamento Europeo y la imposibilidad de la aprobación por referéndum del Proyecto de Constitución Europea, que ahora se ha querido sustituir por unos Tratados que han intentado introducir los contenidos del Proyecto Constitucional, aunque de manera desordenada, confusa y asistemática.

Para avanzar en la construcción Europea se debe tener claro que se ha acabado la etapa del consenso pasivo de los ciudadanos, ahora se necesitará como condición imprescindible el consenso activo de los ciudadanos. Con miras a la presidencia europea de 2010, el Gobierno y el Parlamento español deberían liderar el desarrollo de una ciudadanía europea activa, para lo que además del desarrollo político y jurídico desde los nuevos Tratados es necesaria la formación de foros permanentes de la sociedad que alienten el debate europeo con la participación activa de ciudadanos, asociaciones, universidades, etc, coordinadas a escala europea contando con el apoyo del Parlamento Europeo, los Parlamentos nacionales, los Consejos económicos-sociales, etc.

Simultáneamente hay que desarrollar prioritariamente políticas comunes de educación, e información europeas, cuestiones que desarrollaré más detenidamente en próximos trabajos. Junto con una educación y formación para la ciudadanía europea, es prioritario igualmente el desarrollo de un espacio común europeo de la información. Sólo así se creará una opinión pública europea, ahora inexistente, indispensable para la participación ciudadana. Sin suficiente información europea no habrá participación y sin participación ciudadana no será posible seguir avanzando únicamente desde los Gobiernos y las Instituciones europeas en el imprescindible desarrollo común europeo. El reto de los próximos años es lograr la identificación de los ciudadanos europeos con la Unión, que palpiten con sus problemas y sus objetivos haciéndoles suyos.

#### BIBLIOGRAFÍA

- ALONSO GARCÍA, Daniel Sarmiento: *Constitución Europea. Texto. Antecedentes y explicaciones*. Ed. Cívitas, Madrid, 2005.
- Añón. María José: *La universalidad en los derechos sociales. El reto de la inmigración*. Valencia, 2005.
- BÁRCENA, F., *El oficio de la ciudadanía. Paidós*. Barcelona 1997.
- BARÓN, Enrique, *Europa, pasión y razón*. Biblioteca Nueva, 2004.
- BRU, Carlos, *Ciudadanía europea*. Sistema, 1994.
- Ciudadanía y democracia*, VV.AA. Sistema, Madrid, 2000.
- COMMISSION EUROPÉENNE. *Europe Direct: Dialogue avec les citoyens et les entreprises: Etudier, se former, faire de la recherche, participer á une activite de jeunes ou de volontariat dans un autre pays de l'Union européenne*.  
Luxembourg: EUR-OP\*, 2003.
- DÍEZ PICAZO, *Ciudadanía e identidad Europea*. Instituto de Empresa, Madrid, 2003.
- FABRY, M., *¿Qui a peur de la citoyennete europeenne?* PUF. París, 2005.
- GIL ROBLES, José María: *La Constitución troceada y escondida en Tiempo de Paz* número 87, Madrid, 2007.
- Granrut, C., *La citoyenneté européenne. Une application du principe de subsidiarité*. LGDJ, París 1997.
- HABERMAS, *Ciudadanía e identidad nacional*. Debats, Valencia, 1992.
- HEATHER, D. (1990), *Citizenship*, Harlow, Longman.

- HILL, D. M. (1994), *Citizens and Cities*, Hampstead, Harvester Wheastheaf. *Historia de la Teoría Política* (por Fernando Vallespín, ed.) Alianza editorial, Madrid, 1995.
- HOBBS, *El ciudadano*. CSIC, Madrid, 1993.
- JANOSKI, T. (1998), *Citizenship and Civil Society*, Cambridge, Cambridge University Press
- KANT, I., *La paz perpetua*. Tecnos, Madrid, 1985.
- KOUBI, G. (Dir): *De la citoyenneté*. Litec, París, 1995.
- LEBRETON Gille, «*Critique de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne*, *Le Dalloz*, année 179, 1<sup>er</sup> cahier (rouge), n. 34/7131, 2 octobre 2003, p. 2319-2321.
- MARSHALL, T. H., BOTTOMORE, T., *Ciudadanía y clase social*. Alianza editorial, Madrid, 1997.
- MENY, Yves, *De la démocratie en Europe: old concepts and new challenges*», *Journal of Common Market Studies*, v. 41, n. 1, March 2003, pp. 1-13.
- NASCIMBEBE, B. (Ed.): *Nationality Laws in the European Union-Le droit de la nationalité dans l'Union Européenne*. Giuffré, Milán 1996.
- NÚÑEZ ENCABO, M., *Constitución Europea y Derecho de Ciudadanía*. Servicio de publicaciones. Facultad de Derecho. Universidad Complutense de Madrid, 2005.
- OREJA AGUIRRE, M., *El Tratado de Ámsterdam. Análisis y comentarios*, 2 Volúmenes. Ed. McGraw Hill, 1998.
- PÉREZ LUÑO, *Los derechos humanos, significación, estatuto jurídico y sistema*. Publicaciones Universidad de Sevilla, 1979.
- PODESTA, BRUNO, *Ciudadanía y Mundialización*. Cideal, Madrid, 1997.
- Rousseau, J. J., *Contrato social*, tr. Francisco Giner de los Ríos. Espasa Calpe, Madrid, 1980.
- SIEDENTOP, Larry, *La démocratie en Europe*. París, Buchet-Chastel, 2003.
- TRONQUOY, Phillippe, *Les nouvelles dimensions de la citoyenneté*, *Cahiers français*, n. 316, septembre-octobre 2003, pp. 1-94.
- Tratado de la Unión Europea (TUE). Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea*. Versión actualizada. Instituto El Cano, Madrid 2007.
- VALENCIANO, Elena, *La credibilidad de la Unión Europea en Tiempo de Paz* número 87, Madrid, 2007.
- WIHTOL DE WENDEN, C., *La citoyenneté européenne*. Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, París, 1997.
- ZORGIBE, C., *Histoire de la Construction européenne*. Presses Universitaires de France, París, 1993.