

# LOS NUEVOS RETOS DE LA CIUDADANÍA EUROPEA

## THE NEW CHALLENGES OF EUROPEAN CITIZENSHIP

ENRIQUE LINDE PANIAGUA  
Profesor de Derecho administrativo  
UNED

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II. LA PARÁLISIS DEL DESARROLLO NORMATIVO DE LOS DERECHOS DE CIUDADANÍA. LA EXIGENCIA DEL DESARROLLO DE LOS DERECHOS DE CIUDADANÍA CONTENIDOS EN EL TFUE Y EN LA CARTA. III. LA REGULACIÓN DESIGUAL DE LOS DERECHOS DE CIUDADANÍA EN EL TFUE Y EN LA CARTA DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DE LA UNIÓN EUROPEA. LA EXIGENCIA DE FUSIÓN DE LA REGULACIÓN DE LA CIUDADANÍA Y, EN EL MENOR DE LOS CASOS, DE ELIMINAR LAS REITERACIONES, LAS CONTRADICCIONES Y LAS LIMITACIONES ACTUALES PARA SU EFICACIA. IV. EL RETO DE AMPLIAR LOS DERECHOS POR EL PROCEDIMIENTO DEL ARTÍCULO 25 DEL TFUE. EL INCREMENTO DE LOS DERECHOS DE CIUDADANÍA. V. EL RETO DE AMPLIAR LOS DERECHOS DE CIUDADANÍA INCLUYENDO NUEVOS DERECHOS DE CIUDADANÍA: 1. Participación en elecciones (libertad para votar en el Estado de origen o en el de residencia) regionales y estatales. El criterio del pago de impuestos, como determinante de dónde se puede votar. 2. La reforma del régimen electoral europeo. VI. LA AMPLIACIÓN DE LOS DERECHOS DE CIUDADANÍA POR VÍA INTERPRETATIVA. VII. EL RETO FINAL. UNA CIUDADANÍA EUROPEA QUE SUSTITUYA LAS CIUDADANÍAS NACIONALES.

## 1. INTRODUCCIÓN

La Unión Europea que conocemos en la actualidad se parece bien poco a la que vivieron los fundadores en forma de Comunidades Europeas. La integración europea ha avanzado considerablemente desde los años 50 del siglo XX, y uno de los avances más significativos se produjo con la instauración de la ciudadanía europea por el Tratado de la Unión Europea de 1992. Y la circunstancia de que hayan transcurrido veinte años desde la entrada en vigor del Tratado de Maastricht hace razonable que hagamos un alto en el camino para valorar lo realizado y, sobre todo, para mirar hacia delante, pues lejos de haber llegado al destino final se puede otear un horizonte lejano, más satisfactorio, al que debiéramos dirigirnos. De manera que a la pregunta de si estamos satisfechos con la regulación y práctica actuales de la ciudadanía mi respuesta es bien clara: No estoy satisfecho, o mejor dicho, somos muchos los ciudadanos europeos que no estamos satisfechos. Pero, claro está, en la afirmación anterior se encuentra ya la toma de una posición previa; la que considera, desde una perspectiva federal, que la ciudadanía europea es un estatus insuficiente y deficiente. Pero, al margen de las aspiraciones de una configuración federal de la ciudadanía europea, la regulación actual, desde una perspectiva exclusivamente jurídica presenta grandes problemas. A título de ejemplo, las recientes expulsiones (y las que se anuncian para un futuro inmediato) de ciudadanos europeos de los territorios de algunos Estados miembros son el resultado de una lectura del Derecho de la Unión propiciada por una regulación compleja y en ocasiones contradictoria. Las expulsiones se han producido ya en Estados como el belga y han sido ya anunciadas por las autoridades de la República Federal de Alemania, sin la respuesta contundente de la Comisión Europea o del Parlamento Europeo contra muestras de antieuropeísmo tan graves como las señaladas.

\*

El punto de partida en lo relativo al tema que nos ocupa, la ciudadanía europea, permanece inmodificado desde 1992. Es decir, la ciudadanía europea se caracteriza fundamentalmente porque: es un estatus que no sustituye a la ciudadanía nacional sino que la complementa; y porque es un estatus vinculado a la ciudadanía nacional, que es competencia exclusiva de los Estados miembros. Y, por lo que se refiere a los derechos que integran la ciudadanía europea, las únicas novedades posteriores a 1992 son las incorporaciones de los derechos a la iniciativa legislativa popular por el TFUE y a la buena administración por la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

Pues bien, trataré de analizar las deficiencias e insuficiencias que se aprecian en la configuración del régimen jurídico de la ciudadanía europea que incluye, desde las deficiencias que pudiéramos denominar *técnicas*, pasando por reformas *sustantivas* que pudieran llevarse a cabo dentro del modelo que diseñan tanto el TFUE como la Carta, para, finalmente, enunciar un salto cualitativo en la concepción de

la ciudadanía europea que sustituyera las veintiocho ciudadanías nacionales actuales por una *ciudadanía europea federal*.

## II. LA PARÁLISIS DEL DESARROLLO NORMATIVO DE LOS DERECHOS DE CIUDADANÍA. LA EXIGENCIA DEL DESARROLLO DE LOS DERECHOS DE CIUDADANÍA CONTENIDOS EN EL TFUE Y EN LA CARTA

El desarrollo normativo de los preceptos que integran la Parte Segunda del TFUE, dedicada a la ciudadanía europea, es, aunque resulte una paradoja, anterior a la entrada en vigor del Tratado de Lisboa. Es más, el desarrollo normativo es anterior a 2005, salvo alguna excepción, pues la *Directiva 2004/38/CEE del Parlamento y del Consejo de 29 de abril de 2004, relativa al derecho de los ciudadanos de la Unión y de los miembros de sus familias a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros*, que refunde una serie de directivas anteriores y deroga algunas normas, es la disposición más reciente en la materia que nos ocupa. Sin duda, desde 2004 se ha producido una parálisis en el desarrollo normativo de esta materia que pone de evidencia un cierto rechazo de los legisladores de la Unión a uno de los avances más sobresalientes en la construcción europea.

La Comisión Europea en los informes y comunicaciones emitidos a propósito de la aplicación de los derechos fundamentales<sup>1</sup> ha puesto de manifiesto las muchas dificultades con las que se encuentra la aplicación de los mismos, entre ellos los de ciudadanía, en la Unión Europea. Y la mayoría de los obstáculos a los que se refiere la Comisión, y los que se deducen de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, tendrían solución a través del desarrollo normativo de los derechos de ciudadanía, como son los casos de las previsiones contenidas en los artículos: 20 *in fine*; 21, apartados 2 y 3; 22 apartados 1 y 2; 23 párrafo segundo; y 24, todos ellos del TFUE. De acuerdo con estos preceptos es posible regular los derechos y hacerlo de modo que se vayan incorporando a los mismos las interpretaciones del Tribunal de Justicia<sup>2</sup> y las observaciones de la Comisión Europea. Sin embargo, ni se han incorporado a la normativa las interpretaciones llevadas a cabo por el TJUE, ni tampoco las numerosas observaciones de la Comisión Europea.

<sup>1</sup> Ver a título de ejemplo la *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo. Orientaciones para una mejor transposición a aplicación de la Directiva 2004/38/CE relativa al derecho de los ciudadanos de la Unión y de los miembros de sus familias a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros (Texto pertinente a efectos del EEE)* Bruselas 2/7/2009. COM (2009) 313 final; y el *Informe de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones (Informe de 2011 sobre la aplicación de la Carta de Los Derechos Fundamentales de la UE)*. Bruselas, 16/4/2012. COM (2012) 169 final.

<sup>2</sup> A título de ejemplo puede verse mi trabajo: «La libertad de circulación de los ciudadanos europeos: los nuevos retos más allá de la supresión de los controles fronterizos», en *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 32, 2º semestre de 2013, págs. 159 y sigs.

La Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea en los artículos 39 a 46, que se refieren a la ciudadanía, no contienen mandato alguno de desarrollo normativo, a diferencia de lo que puede constatarse en los preceptos que conciernen a los derechos de ciudadanía regulados en el TFUE. No obstante, el artículo 52.1 de la Carta prescribe que la limitación del ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en la Carta deberá ser establecida por la ley y respetar el contenido esencial de los derechos y libertades; de lo que se deduce expresamente que se prevé el posible desarrollo-limitación de los derechos de ciudadanía. Por el contrario, no se prevé expresamente en dicho precepto el desarrollo-ampliación de los derechos de ciudadanía, salvo que consideremos que los derechos de ciudadanía pueden considerarse principios, en cuyo caso, de acuerdo con el artículo 52.5 de la Carta, pudieran ser objeto de aplicación, dice el precepto, mediante actos legislativos y ejecutivos por las instituciones, órganos y organismos de la Unión en ejercicio de sus competencias. Y la misma prescripción es aplicable a los Estados miembros cuando apliquen el Derecho de la Unión. Pero, lo cierto es que los preceptos referidos a la ciudadanía en la Carta, en todo caso, hacen referencia a derechos que resulta difícil confundir con principios. En este punto cabría preguntarse si el derecho a la buena administración del artículo 41 de la Carta es susceptible de desarrollo teniendo en cuenta lo dicho anteriormente, ya que si es un derecho y no es un principio el desarrollo del mismo, a partir de la Carta, es más que cuestionable. Cosa bien diferente es que el derecho a la buena administración pueda ser objeto de desarrollo desde las competencias de autoorganización de las instituciones de la Unión Europea en el marco del TUE y del TFUE<sup>3</sup>.

Pudiera pensarse que la circunstancia de que alcanzáramos la conclusión de que la Carta, en lo que concierne a los derechos de ciudadanía, no sería susceptible de desarrollo carece de relevancia, en la medida que, a excepción del derecho a la buena administración, los demás derechos de ciudadanía se contienen en el TFUE, y estos derechos sí serían susceptibles de desarrollo. Pero esta conclusión podría calificarse de apresurada en la medida en que, como tendremos oportunidad de analizar, el desarrollo de los derechos de ciudadanía con la única habilitación de los Tratados presenta no pocas dificultades.

Por ello, sería conveniente, teniendo en cuenta la parálisis que sufre el desarrollo normativo de los derechos de ciudadanía, que la Comisión, además de elaborar informes y comunicaciones o de declarar 2013 como año de la ciudadanía, que el caso de España ha pasado del todo desapercibido, utilizara su competencia de iniciativa legislativa con objeto de desarrollar los derechos de ciudadanía incorporando la jurisprudencia del Tribunal de Justicia y, acaso, tomando alguna iniciativa que vaya más allá de la interpretación restrictiva que los Estados miembros llevan a cabo amparados en la ambigüedad de los preceptos de los Tratados y de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

---

<sup>3</sup> Sobre el derecho a la buena administración se han escrito numerosos trabajos, sin embargo no me consta que se haya planteado la cuestión suscitada.

### **III. LA REGULACIÓN DESIGUAL DE LOS DERECHOS DE CIUDADANÍA EN EL TFUE Y EN LA CARTA DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DE LA UNIÓN EUROPEA. LA EXIGENCIA DE FUSIÓN DE LA REGULACIÓN DE LA CIUDADANÍA Y, EN EL MENOR DE LOS CASOS, DE ELIMINAR LAS REITERACIONES, LAS CONTRADICCIONES Y LAS LIMITACIONES ACTUALES PARA SU EFICACIA**

Los derechos de ciudadanía se relacionan en el artículo 20.2 y se desarrollan en los artículos 21, 22, 23, y en los párrafos 2º, 3º y 4º del artículo 24, todos ellos de la Parte segunda del TFUE. La iniciativa legislativa popular, a la que está dedicado el apartado 1 del artículo 24, no es citada entre los derechos de ciudadanía en el apartado 2 del artículo 20 del TFUE, lo que es una anomalía, pues dicho precepto forma parte de los preceptos dedicados a la ciudadanía en la Parte segunda del TFUE, aun cuando se trate del único derecho de ciudadanía de naturaleza colectiva. Y, por otra parte, se regula la ciudadanía en los artículos 39 a 46 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, que integran su Título V. Pues bien, entre los preceptos de la Carta no existe ninguno similar al apartado 2 del artículo 20 del TFUE que relacione los derechos de ciudadanía que, por lo demás, coinciden con los derechos de ciudadanía del TFUE, derechos a los que añade el derecho a la buena administración, con exclusión del derecho a la iniciativa legislativa.

Por de pronto es una anomalía que la regulación de la ciudadanía europea tenga lugar en dos instrumentos jurídicos diferentes, el TFUE y la Carta, que como he indicado no son coincidentes en lo que respecta a los que se consideran derechos de ciudadanía. En efecto, como he señalado, por defecto no se regula en la Carta el derecho de los ciudadanos a la iniciativa legislativa, y por exceso se crea en la Carta el derecho a una buena administración que no se contempla en el TFUE.

Pero las anomalías no acaban en lo dicho. En efecto, mayor anomalía que las anteriores debe considerarse que los contenidos regulatorios de los derechos de ciudadanía europea en el TFUE y en la Carta no sean idénticos. Dicha anomalía carece de toda justificación razonable, pues las diferencias regulatorias no son irrelevantes. Si analizamos la regulación de la ciudadanía en el TFUE comprobaremos que se han introducido limitaciones considerables en relación tanto con la regulación precedente, que figuraba en el Tratado de la Comunidad Europea, como en relación con la regulación de los derechos que tiene lugar en la Carta.

Tiene especial relevancia la diferencia consistente en que de los derechos de ciudadanía regulados en el TFUE solo son titulares los ciudadanos de la Unión, mientras que la Carta extiende algunos derechos de la ciudadanía europea a los que no son ciudadanos europeos; a las personas físicas y jurídicas. Me refiero a los derechos regulados en los artículos 41, 42, 43 y 44 (relativos a los derechos a la buena administración, de acceso a los documentos, de dirigirse al defensor del pueblo europeo y de petición). Como veremos más adelante la diferente atribución de

la titularidad de los derechos a los que se hace mención en los artículos 42, 43 y 44 puede suponer una anomalía más allá de la ausencia de congruencia en el legislador de la Unión.

Las diferencias regulatorias van más allá de lo indicado anteriormente. En primer lugar, sin otra trascendencia que no sea la ausencia de congruencia, el orden de los derechos en el TFUE y en la Carta no coincide. Así, en el TFUE el orden es el siguiente: 1) derecho a circular y residir libremente (art. 20.2.a y 21); 2) derechos de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales (art. 20.2.b y 22.1) y al parlamento europeo (art. 20.2.b y 22.2); 3) derecho a la protección de las autoridades diplomáticas y consulares (art. 20.2.c y 23); 4) derecho a la iniciativa legislativa popular (art. 24, párrafo primero); 5) derecho de petición ante el Parlamento Europeo (art. 20.2.d y 24 párrafo segundo); 6) derecho a recurrir al Defensor del Pueblo (art. 20.2.d y 24 párrafo tercero); y 7) derecho a dirigirse a las instituciones y órganos consultivos de la Unión (art. 20.2.d. y 24 párrafo cuarto). Por el contrario, en la Carta, en primer lugar se regula el derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones al Parlamento Europeo (art. 39), en segundo lugar el derecho al sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales (art. 40), en tercer lugar el derecho a la buena administración (art. 41), en cuarto lugar el derecho de acceso a documentos de las instituciones, órganos y organismos de la Unión (art. 42), en quinto lugar el acceso al Defensor del Pueblo Europeo (art. 43), en sexto lugar el derecho de petición ante el Parlamento Europeo (art. 44), en séptimo lugar la libertad de circulación y de residencia (art. 45), y en octavo lugar la protección diplomática y consular (art. 46).

Además, son numerosas las diferencias que se aprecian en las redacciones del TFUE y de la Carta, que carecen de toda explicación que se haya razonado. Y son varios los problemas que derivan de que la regulación figure en dos instrumentos diferentes, TFUE y Carta, y de su diferente regulación. Así, la primera cuestión «técnica» de entidad sería la de determinar cuál es el contenido del derecho que hay que tener en consideración cuando la regulación del mismo en el TFUE y la Carta no son coincidentes. Por ejemplo, la libertad de circulación se regula de modo diferente en ambos instrumentos jurídicos. ¿Pueden considerarse las diferencias regulatorias irrelevantes? El texto de la Carta, artículo 45, es muy breve y coincide con el punto primero del apartado 1 del artículo 21 del TFUE, dice así: «Todo ciudadano de la Unión Europea tendrá derecho a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros». Pero el artículo 21 del TFUE añade al texto de la Carta: «con sujeción a las limitaciones y condiciones previstas en los Tratados y en las disposiciones adoptadas para su aplicación». Resulta obvio que mientras que en la Carta se configura un derecho no condicionado, en el TFUE se recalca su carácter condicionado; no solo por los Tratados sino por las disposiciones de desarrollo de dicha libertad. Además, el artículo 21 del TFUE contiene dos apartados más que no figuran en la Carta. El segundo apartado tiene por objeto la posibilidad de dictar disposiciones destinadas a facilitar los derechos a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros. Y esta posibilidad puede adoptarse por el pro-

cedimiento legislativo ordinario sin que se indique el instrumento jurídico que al efecto debe adoptarse; de lo que se deduce que resulta posible adoptar con dicha finalidad reglamentos, directivas y decisiones legislativas<sup>4</sup>. Es decir, se pone en manos de la Comisión (en cuanto a la iniciativa legislativa) y del Parlamento Europeo y del Consejo de la Unión la posibilidad de dictar normas de gran relevancia que pueden resolver muchos de los problemas que tiene en la actualidad la práctica por los ciudadanos europeos de los derechos de libertad de circulación y residencia. En términos similares al apartado segundo del artículo 21 del TFUE, solo que por el procedimiento legislativo especial, dispone el apartado 3 del artículo 21 del TFUE que el Consejo, pronunciándose por unanimidad y previa consulta al Parlamento Europeo, puede adoptar medidas sobre seguridad social o protección social. En definitiva nos encontramos en el marco del TFUE con derechos de configuración normativa mediante actos legislativos de la Unión.

También debe señalarse que el artículo 45 de la Carta, en su párrafo segundo, establece la posibilidad de que a los nacionales de terceros países, que residan legalmente en el territorio de un Estado miembro, se les pueda conceder el derecho a la libertad de circulación y de residencia en el territorio de los Estados miembros. Esta previsión no figura expresamente en el TFUE, por lo que resulta dudoso que el legislador de la Unión pueda en el marco del referido Tratado conceder el derecho a la libre circulación a nacionales de terceros países residentes en el territorio de un Estado miembro sin que suponga la ampliación de una competencia de la Unión, contraria a lo establecido en el artículo 6.1 del TUE.

En esta misma línea discursiva, desde otro enfoque debemos plantearnos las consecuencias de que se den diferencias sustanciales entre las redacciones del TFUE y de la Carta, en materia de ciudadanía. Pongamos un ejemplo. Cuando un derecho se atribuye en el TFUE a los ciudadanos europeos y en la Carta a los ciudadanos europeos y a las personas físicas y jurídicas: ¿puede el legislador de la Unión, al desarrollar el correspondiente precepto del TFUE, incluir entre los titulares del derecho a las personas físicas y jurídicas sea cual sea su nacionalidad? Si el legislador de la Unión que desarrollara el TFUE incluye entre los titulares del derecho en cuestión a las personas físicas y jurídicas sea cual sea su nacionalidad se estaría excediendo de su competencia, creando una nueva competencia, lo que prohíben expresamente los Tratados (artículo 6.1 del TUE), y si no lo hiciera estaría vaciando parcialmente de contenido el correspondiente precepto de la Carta. Se trata de una deficiencia del Derecho de la Unión que es difícil subsanar, salvo que consideremos que ambos preceptos fueran complementarios, o más precisamente que la Carta completara al TFUE.

Esta última tesis, la de la complementariedad, es difícil de justificar, habida cuenta de la prevalencia del TFUE sobre la Carta que se deduce de la propia Carta.

---

<sup>4</sup> Una explicación más completa puede encontrarse en mi trabajo «El sistema de fuentes del Derecho de la Unión Europea», en *Principios de Derecho de la Unión Europea* (E. LINDE, M. BACIGALUPO y J. A. FUENTETAJA), Colex, 6ª ed. Madrid, 2012.

Así, por ejemplo, el artículo 52 de la misma, dedicado al alcance e interpretación de los derechos y principios, establece: «los derechos reconocidos por la presente Carta que constituyen disposiciones de los Tratados se ejercerán en las condiciones y dentro de los límites determinados por éstos». De manera que teniendo en cuenta que el Título V de la Carta reconoce un conjunto de derechos que, salvo el relativo a la buena administración, son coincidentes con los regulados en el TFUE, dichos derechos deben ejercerse en las condiciones y dentro de los límites determinados por el TFUE. De modo que si aplicamos este precepto a las discrepancias en las redacciones del TFUE y de la Carta en lo que concierne, por ejemplo, al derecho de petición ante el Parlamento Europeo, del artículo 44 de la Carta y del artículo 24, párrafo segundo, del TFUE, podría llegarse a la conclusión de que dicho derecho no puede alcanzar a todas las personas sino tan solo a los ciudadanos europeos, pues son éstos los únicos titulares del derecho en el TFUE. Claro está, son posibles otras interpretaciones, pero el obstáculo interpretativo que establece el apartado 2 del artículo 52 de la Carta, que he señalado, sigue estando ahí<sup>5</sup>.

La subordinación de la Carta al TFUE se establece también en el artículo 6 del TUE, en dos de sus apartados. En efecto, el apartado 1 de dicho precepto, después de atribuir a la Carta el mismo valor jurídico que a los Tratados, dice que las disposiciones de la Carta «no ampliarán en modo alguno las competencias de la Unión tal y como se definen en los Tratados», y en su párrafo tercero se establece que los derechos, las libertades y los principios de la Carta deben interpretarse de acuerdo con lo establecido en su Título VII, es decir, entre otros por el artículo 52 al que hemos prestado atención más atrás. El temor del constituyente de la Unión a la ampliación de competencias por la vía de los derechos fundamentales está relacionado con el principio de atribución que excluye que la Unión disponga de la competencia, es decir, de la competencia para atribuirse competencias. Pero no se entiende bien como es posible ejercer un derecho fundamental en el marco del Derecho de la Unión de manera que no vaya unido al ejercicio de una competencia de la Unión.

El mismo artículo 6 en su apartado 2 vuelve sobre la misma idea a propósito de la adhesión de la Unión al Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales que, según dicho precepto, no modificará las competencias de la Unión que definen los Tratados.

Mayores dificultades tiene la interpretación del apartado 3 del artículo 52 de la Carta en la medida en que en dicho precepto se dice que el «sentido y alcance» de los derechos garantizados en la Carta serán iguales a los que les confiere el Convenio de Roma de 1950 para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales. Se trata de un precepto equivalente al artículo 10.2 de la Constitución española que supone atribuir en el ámbito del Derecho de la Unión efectos

---

<sup>5</sup> Uno de los pocos análisis del artículo 52 de la Carta puede encontrarse en J. L. MONEREO PÉREZ, «Alcance e interpretación de los derechos y principios», en *La Europa de los Derechos. Estudio sistemático de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea* (dir. y coord. C. MONEREO ATIENZA y J. L. MONEREO PÉREZ, Comares, Granada, 2012, si bien no se puede coincidir con las conclusiones que alcanza el autor.

directos de la jurisprudencia del Tribunal de Estrasburgo<sup>6</sup>, lo que de acuerdo con la interpretación anterior lleva a la conclusión de que el Convenio Europeo de 1950 produciría efectos a través del TFUE y no a través de la Carta.

Lo que resulta más interesante es que el apartado 3 del artículo 6 del TUE establece que los Derechos que garantiza el Convenio de Roma «formarán parte del Derecho de la Unión como principios generales». En este punto se advierte una diferencia sustancial con lo establecido en el apartado 3 del artículo 52 de la Carta. En efecto, en esta última se produce una asunción indirecta de la interpretación de los derechos de la Carta de acuerdo con la interpretación llevada a cabo en el marco del Convenio de Roma. En dicho precepto se establece que el sentido y alcance de los derechos de la Carta coincidentes con los del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales tiene que estar de acuerdo con dicho Convenio. Como dicho Convenio tiene un Tribunal que lo interpreta no resulta difícil comparar esta técnica con la del artículo 10.2 de la Constitución española, y concluir que la doctrina del Tribunal de Estrasburgo vincula la interpretación que deben llevar a cabo los poderes públicos de la Unión y de los Estados miembros, incluidos los Tribunales internos y de la Unión Europea. La cuestión es que el Tribunal de Estrasburgo ha interpretado el derecho que analizamos a la luz del Convenio, pero en el ámbito de cada Estado miembro. De manera que pudiera servir para establecer el contenido esencial del Derecho; pero con mayores dificultades servirá al objeto de considerar el ejercicio del derecho por ciudadanos europeos en Estados miembros de los que no son nacionales.

No finalizan en las anteriores las anomalías regulatorias de los derechos de ciudadanía en la Carta y en el TFUE y TUE. Así, resulta un tanto sorprendente que el artículo 20 del TFUE no incluya el derecho de iniciativa legislativa de los ciudadanos contemplada en el párrafo primero del artículo 24 del TFUE. Acaso se pretende que dicho derecho de naturaleza colectiva no se considere un derecho de ciudadanía. Y de ser así, porque se ha introducido en el artículo 24, que integra la parte segunda del TFUE. Como no parece que exista una respuesta razonable a la pregunta formulada no parece desproporcionado considerar la omisión como una deficiencia técnica.

Pero la deficiencia técnica podría permitir una interpretación restrictiva del mencionado derecho. Así, por ejemplo, podría considerarse que la no inclusión de lo dispuesto en el párrafo primero del artículo 24 en la relación de derechos de ciudadanía del artículo 20 determinaría la no aplicación al derecho de iniciativa popular de lo dispuesto en el artículo 25 del TFUE.

No es mi propósito llevar a cabo un análisis de todas las anomalías regulatorias de que adolece la ciudadanía en el TUE, en el TFUE y en la Carta, pues dicho aná-

---

<sup>6</sup> Ver sobre la interpretación del artículo 10.2 de la Constitución y su relación con el Convenio de Roma, mi trabajo, «La eficacia de la Convención en el Derecho español», en *El sistema europeo de protección de los derechos humanos* (E. LINDE, L. I. ORTEGA y M. SÁNCHEZ), 2ª ed., Civitas, Madrid, 1983.

lisis exhaustivo exigiría un trabajo mucho más extenso que el que procede en este lugar. La finalidad del análisis que he llevado a cabo es la de poner de manifiesto que la doble regulación de la ciudadanía en el TFUE (arts. 20 a 24) y en la Carta (arts. 39 a 46), así como los preceptos limitativos del TUE (art. 6) del TFUE (art. 20 *in fine*) y de la Carta (art. 52) no solo carecen de sentido sino que incurren en contradicciones graves que son difíciles de superar.

A la vista de este panorama serían dos las reformas principales que postularíamos. Por una parte, que hubiera una única regulación de la ciudadanía en el Derecho originario. Es decir, que o bien se suprimiera la ciudadanía en la Carta o en el TFUE. De manera que la ciudadanía figurara en un único instrumento jurídico. La elección del instrumento jurídico en que debiera figurar la ciudadanía no es una cuestión baladí pues, si tenemos en cuenta lo dispuesto en el apartado 2 del artículo 52 de la Carta, lo conveniente sería que la ciudadanía figurara en el TFUE y, del mismo modo, sería necesario que se integrara en el TFUE el resto de la Carta de los derechos Fundamentales de la Unión Europea, dejando de ser un instrumento jurídico independiente. Es decir, se debería proceder del mismo modo que la inmensa mayoría de constituciones europeas, que integran en su articulado los derechos de ciudadanía. Y en el caso que nos ocupa con mayor razón ya que la circunstancia de que los derechos fundamentales figuren en un documento singular lejos de resaltar los derechos de ciudadanía los ha devaluado considerablemente. Además, sería necesario suprimir las limitaciones que lucen en el TUE (artículo 6), en el TFUE (artículo 20 *in fine*) y la Carta (artículo 52), en lo que se refiere a la operatividad de los derechos de ciudadanía y, en general, de los derechos fundamentales; que no solo no deben estar subordinados en su aplicación a las demás disposiciones de los Tratados sino que, por el contrario, como sucede en los derechos nacionales, los derechos fundamentales limitan el ejercicio de las competencias que tienen los Estados y, en general, los poderes públicos, pues en otro caso estaríamos ante consagraciones meramente eufemísticas de los derechos fundamentales.

#### **IV. EL RETO DE AMPLIAR LOS DERECHOS POR EL PROCEDIMIENTO DEL ARTÍCULO 25 DEL TFUE. EL INCREMENTO DE LOS DERECHOS DE CIUDADANÍA**

En el artículo 25 del TFUE se contempla un procedimiento que provisionalmente denominaré de reforma especial del TFUE. En efecto, el Consejo, teniendo en cuenta el informe o los informes producidos cada tres años por la Comisión, por unanimidad y por un procedimiento legislativo especial, previa la aprobación por el Parlamento Europeo, dice el precepto que: «podrá adoptar disposiciones encaminadas a completar los derechos enumerados en el apartado 2 del artículo 20». Las disposiciones que se adopten solo «entrarán en vigor cuando hayan sido aprobadas por los Estados miembros de conformidad con sus respectivas normas constitucionales». El precepto no deja de presentar problemas interpretativos, Por un lado, se

hace referencia a «disposiciones encaminadas a completar». La primera pregunta que debemos hacernos es la de la naturaleza de dichas «disposiciones». ¿Se trata de un nuevo género de disposición? o debemos interpretar que completar significa regular lo no regulado y, por tanto, que dichas disposiciones servirían simplemente para ampliar los derechos de ciudadanía, concediendo a la expresión «encaminadas» el carácter de mera licencia lingüística del legislador de la Unión. Probablemente caben otras interpretaciones que no soy capaz de concretar.

La referencia que se hace en el artículo 25 a los derechos del artículo 20.2 plantea dudas interpretativas ¿Se quiere decir que se pueden completar solamente el contenido de los derechos enumerados en el artículo 20. 2 del TFUE? o que es posible completar los derechos del artículo 20.2 del TFUE, añadiendo otros derechos a los establecidos en dicho precepto. Las consecuencias de una u otra interpretación son extraordinarias. La primera interpretación es restrictiva pues conduce a considerar que el artículo 20.2 contiene un *numerus clausus* no susceptible de ampliación, mientras que la segunda interpretación es expansiva porque permite añadir derechos a los ya existentes en el TFUE (por ejemplo el derecho a la buena administración de la Carta), de manera que por esta vía se podría llevar a cabo la unificación de los derechos fundamentales del TFUE y de la Carta.

Finalmente, se hace referencia en el artículo 25 a que las disposiciones que completen los derechos de ciudadanía para entrar en vigor exigen la aprobación de los Estados miembros, de acuerdo con sus respectivas normas constitucionales. La redacción del precepto se presta a diferentes interpretaciones, pues el precepto podría conducir a considerar que las disposiciones en cuestión podrían entrar en vigor en cada uno de los Estados miembros a medida que fueran aprobadas de acuerdo con sus normas constitucionales, sin la necesidad de que dichas disposiciones fueran aprobadas por todos los Estados miembros. Esta interpretación conduciría a un ordenamiento de los derechos de ciudadanía heterogéneo, lo que parece contrario a la más elemental concepción de la ciudadanía europea como un ordenamiento igual para todos los nacionales de los Estados miembros de la Unión. Naturalmente nada impide que los Estados miembros, al margen del artículo 25 del TFUE, amplíen de modo unilateral los derechos de los nacionales de los demás Estados miembros que transiten o residan en sus territorios. Así, por ejemplo, nada impide que un Estado miembro otorgue de modo unilateral el derecho a votar en las elecciones generales a los ciudadanos europeos nacionales de otros Estados de la Unión, aunque no gocen de dicho derecho sus nacionales en los demás Estados de la Unión.

De manera que parece razonable concluir que la entrada en vigor de las disposiciones que se adopten al amparo del artículo 25 del TFUE exige la aprobación unánime de los Estados miembros de la Unión. Lo que, sin embargo, no está nada claro es la naturaleza de dichas disposiciones más allá de lo señalado anteriormente. En efecto: ¿regula el artículo 25 un tipo especial de reforma del TFUE, o se trata de dictar al amparo del artículo 25 disposiciones separadas del TFUE de naturaleza singular? Del artículo 25 del TFUE no se deduce con claridad cuál de las dos opciones anteriores es la válida. En el caso de que llegáramos a la conclusión de que las dis-

posiciones resultado del procedimiento del artículo 25 no suponen la reforma de los Tratados, ya que el precepto se refiere a la adopción de disposiciones, tendríamos que preguntarnos si dichas disposiciones separadas del texto de los Tratados tendrían el mismo rango que los Tratados, un rango diferenciado y blindado en relación con el Derecho derivado de la Unión, o si se trataría de disposiciones equivalentes a los reglamentos u otras normas del Derecho derivado. Pueden formularse nuevas preguntas relacionadas con las anteriores. Por ejemplo: ¿se trataría de disposiciones de rango jerárquico superior al de las normas de la Unión que regularan derechos de ciudadanía? o bien ¿se trataría de disposiciones susceptibles, a su vez, de desarrollo por normas de la Unión? De nuevo nos encontramos con un precepto que lejos de arrojar luz sobre la materia que enfrentamos la tiñe de sombras.

Desde otra perspectiva podemos plantearnos: ¿debe considerarse que el artículo 25 del TFUE está haciendo referencia a una mera reforma del contenido de los derechos de ciudadanía que se contienen en el artículo 20.2 del TFUE? O, por el contrario, ¿puede interpretarse que la reforma puede ir más allá, modificando el modelo de ciudadanía? El verbo que se utiliza en el artículo 25 debemos recordar que es el de «completar». A mi juicio, incluso podríamos llegar a considerar que la ciudadanía europea pudiera incluir otros derechos diferentes a los contemplados en el TFUE y la Carta, pero no es tan evidente que se esté previendo la posibilidad de cambiar el modelo, por ejemplo, creando una ciudadanía europea que liquide las ciudadanía nacionales.

Las limitaciones que derivan del artículo 25 del TFUE son de tal naturaleza que parece un precepto condenado a su inaplicación, pues encuentra las mismas dificultades finales que la modificación de los Tratados, sin que pueda establecerse que se trate de una reforma de los Tratados; no queda claro que mediante dicho procedimiento se puedan ampliar los derechos de ciudadanía ni el alcance de dicha ampliación; y es todavía más difícil llegar a la conclusión de que mediante dicho precepto pueda cambiarse el modelo que se instaura en el artículo 20.2.

No me cabe duda de que algunos Estados miembros estarían dispuestos a profundizar en la concepción de la ciudadanía europea, por lo que una solución transitoria sería que los Estados miembros más integradores suscribieran una cooperación reforzada en esta materia que salvara los obstáculos que hemos mencionado más atrás. No obstante, una cooperación reforzada seguiría teniendo como obstáculo insuperable las limitaciones que se deducen del artículo 6 del TUE a las que he hecho referencia más atrás. De manera que seguiríamos en un escenario con grandes limitaciones.

## **V. EL RETO DE AMPLIAR LOS DERECHOS DE CIUDADANÍA INCLUYENDO NUEVOS DERECHOS DE CIUDADANÍA**

Al margen de las reformas que debieran acometerse en los Tratados de la Unión y en la Carta, en lo relativo a la regulación de la ciudadanía europea, refundiendo regulaciones, dotándola de claridad y liberándola de limitaciones y contradiccio-

nes, de modo paralelo resultaría necesario, transcurridos más de veinte años desde su creación, incrementar los derechos de ciudadanía que conduzcan a una concepción federal de la misma. A mi juicio, dicha ampliación debiera consistir, al menos, en la ampliación del sufragio activo y pasivo de los ciudadanos europeos a las elecciones generales y regionales de los Estados miembros en los que residan sin ser nacionales de los mismos. Ampliación del derecho de sufragio que igualara a los ciudadanos europeos residentes en un Estado miembro diferente al de su nacionalidad a los nacionales de los Estados miembros, tal y como sucede en las elecciones municipales y al Parlamento Europeo. A estas cuestiones dedicaré las páginas que siguen.

### **1. Participación en elecciones (libertad para votar en el Estado de origen o en el de residencia) regionales y estatales. El criterio del pago de impuestos, como determinante de dónde se puede votar**

Los ciudadanos europeos que residen en Estados miembros diferentes a los de su nacionalidad en la actualidad no pueden elegir ni ser elegidos en las elecciones generales y regionales de dichos Estados miembros. A mi juicio esta situación es contraria a la construcción de la Unión y, sobre todo, es injusta. Y por ambas razones postularía otorgar a los ciudadanos de la Unión el derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones regionales y generales.

La ampliación del derecho que postulamos se fundamenta en que a los ciudadanos de la Unión residentes en un Estado miembro del que no son nacionales les conciernen, como a los nacionales de dicho Estado, la organización y competencias del Estado y de las regiones. A dichos ciudadanos de la Unión residentes en un Estado miembro de la Unión del que no son nacionales les afecta su entero ordenamiento jurídico del mismo modo en que les afecta a los ciudadanos europeos nacionales de dichos Estados miembros. Y, en la medida en que dichos ciudadanos residentes paguen sus impuestos directos, y la mayoría de los indirectos, en el Estado en que residen no existe explicación que pueda justificar su marginación en la configuración de los gobiernos centrales de los Estados miembros y de sus organizaciones subestatales. La vida de dichos residentes, ciudadanos europeos, está ordenada por el ordenamiento jurídico que emana de los parlamentos nacionales y de las asambleas legislativas de las organizaciones subestatales, así como por los gobiernos y demás instituciones, órganos y organismos derivados de los anteriores.

¿Qué razón puede esgrimirse para excluir de las elecciones generales o regionales a los que contribuyen con sus impuestos directos e indirectos en el mantenimiento del Estado o de las regiones? ¿Acaso puede sostenerse que a los ciudadanos europeos nacionales de un Estado miembro, que residen en otro Estado miembro, no les conciernen las decisiones que adoptan los parlamentos y gobiernos del Estado y de las regiones anfitriones?

No es posible encontrar otra explicación que la derivada de la ideología nacionalista para justificar que dos ciudadanos que deben cumplir el mismo ordenamiento jurídico, y que pagan igualmente sus tributos en un determinado Estado, no tengan el mismo trato, particularmente cuando los ciudadanos discriminados son ciudadanos europeos.

La injusticia se agranda si tenemos en cuenta que de acuerdo, por ejemplo, con el ordenamiento jurídico español se otorga la nacionalidad española (sin renuncia de su nacionalidad originaria) y el derecho a votar en las elecciones generales (y regionales) a descendientes de españoles en el extranjero que no conocen España, que no viven ni han vivido nunca en nuestro país, y que no contribuyen ni han contribuido con el pago de sus tributos al mantenimiento del Estado. Y, sin embargo, se niegue el voto a los que son ciudadanos europeos que viven en España, y que contribuyen al sostenimiento de nuestro país con el pago de tributos.

Y lo mismo diría de los extranjeros de terceros países en la Unión Europea. A mi juicio, el lugar en donde se pagan los tributos cuando se reside en un país diferente al de la nacionalidad debe ser el lugar en que se tengan los derechos al sufragio activo y pasivo.

No es este el momento de entrar en el detalle de lo que debiera ser una regulación de este nuevo derecho de sufragio de los ciudadanos europeos nacionales de un Estado miembro que residen en otro Estado miembro. Así, resulta necesario, entre otros extremos, determinar los requisitos de tiempo y lugar para ejercer el derecho de sufragio, y su compatibilidad o no con la posibilidad de que puedan ejercer su derecho de sufragio simultáneamente en el Estado de origen y en el Estado de residencia.

## **2. La reforma del régimen electoral europeo**

La participación de los ciudadanos europeos en las elecciones europeas suele ser la más baja que tiene lugar en todos los tipos de elecciones que se celebran en los Estados miembros. Así, aunque el Parlamento Europeo ha incrementado considerablemente sus competencias, a lo largo de las últimas décadas, los ciudadanos europeos siguen sin concederle la importancia que merece. En efecto, el Parlamento Europeo es colegislador junto con el Consejo de la Unión, aunque sigue sin tener la competencia de iniciativa legislativa (con alguna excepción).

Cualquiera que siga medianamente lo que sucede en la Unión Europea sabe que el protagonismo del Parlamento en la escena europea es limitado, particularmente en los últimos años en que se ha producido una suerte de renacionalización de la política de la Unión; en que ha cobrado una relevancia excepcional el Consejo Europeo como motor de la Unión. Así, en los últimos años hemos asistido a un desequilibrio institucional considerable en que los gobiernos de los Estados miembros, a través del Consejo Europeo y del Consejo de la Unión, han afirmado su hegemonía en la Unión con sobresaliente marginación de la Comisión y del

Parlamento europeos. Por lo demás, la persistente ausencia de paralelismo entre los sistemas constitucionales de los Estados miembros y de la Unión hace difícil que los ciudadanos localicen correctamente el poder ejecutivo y el poder legislativo en las instituciones europeas que aparecen ante sus ojos como una intrincada maraña de instituciones entre las que es difícil identificar responsabilidades. Pues, así como los ciudadanos de los Estados miembros al votar en las elecciones generales de sus respectivos Estados saben que su voto decide quien va a gobernar en su país, los ciudadanos europeos cuando votan en las elecciones al Parlamento Europeo saben que no están eligiendo a quien va a dirigir la Unión Europea.

No obstante lo dicho la Comisión Europea sigue teniendo una posición muy relevante en la Unión, aunque sus poderes se hayan reducido como consecuencia de la creación de instituciones, autoridades y agencias con poderes ejecutivos (paradigmático es el ejemplo del Banco Central Europeo). Y por ello, algunos partidos políticos europeos idearon acudir a las elecciones europeas de 2014 señalando, a modo de ficción, un cabeza de lista europea, con la intención de que el cabeza de lista del partido político europeo que gane en las elecciones europeas se convierta en el Presidente de la Comisión Europea. Digo a modo de ficción, ya que resulta evidente que las elecciones de 2014 se van a celebrar en distritos electorales nacionales, y que cada uno de los partidos o coaliciones que se presenten a las elecciones lo hace en sus correspondientes listas, con sus correspondientes programas (que se suelen centrar en temas nacionales con desprecio a los temas europeos) y, claro está, con su correspondiente cabeza de lista.

La iniciativa adoptada por los grandes partidos europeos responde a la conocida dinámica del Parlamento Europeo de desbordamiento del ordenamiento jurídico europeo, en este caso el desbordamiento del artículo 17.7 del TUE que otorga al Parlamento la competencia de elegir al presidente de la Comisión que le propone el Consejo Europeo, teniendo en cuenta el resultado de las elecciones europeas<sup>7</sup>. De manera que si el Consejo Europeo debe tener en cuenta el resultado de las elecciones europeas no sería descabellado que el Consejo Europeo propusiera al Parlamento Europeo la elección para la presidencia de la Comisión Europea del cabeza de lista del partido europeo que venza en las elecciones europeas. El desbordamiento es ingenioso, pues el apartado 7 del artículo 17 del TUE solo dice que el Consejo Europeo debe tener en cuenta el resultado de las elecciones al Parlamento Europeo y, por otra parte, el Parlamento tiene la competencia final de decisión<sup>8</sup>. De manera

---

<sup>7</sup> Dice así el artículo 17.1 del TUE: «Teniendo en cuenta el resultado de las elecciones al Parlamento Europeo y tras mantener las consultas apropiadas, el Consejo Europeo propondrá al Parlamento Europeo, por mayoría cualificada, un candidato al cargo de Presidente de la Comisión. El Parlamento Europeo elegirá al candidato por mayoría de los miembros que lo componen. Si el candidato no obtiene la mayoría necesaria, el Consejo Europeo propondrá en el plazo de un mes, por mayoría cualificada, un nuevo candidato, que será elegido por el Parlamento Europeo por el mismo procedimiento».

<sup>8</sup> Más ampliamente sobre este tema puede verse G. LÓPEZ DE LA FUENTE, «Hacia las elecciones europeas de 2014: La gran prueba», en *Revista de Estudios Europeos*, núm. 63, julio-diciembre, 2013.

que si el Consejo Europeo no acepta nombrar al cabeza de lista del partido europeo que obtenga la mayoría de los escaños podría crearse una considerable crisis. Este trabajo se ha finalizado antes de la celebración de las elecciones al Parlamento Europeo de 25 de mayo de 2014, de manera que no es posible prever lo que sucederá.

Debe anticiparse que la obtención por un partido político europeo de la mayoría absoluta de escaños en el Parlamento Europeo es muy improbable, por lo que los escenarios podrían ser otros a los imaginados de modo un tanto simplista por los grandes partidos europeos. Pues a nadie se le escapa que si ninguno de los dos grandes partidos políticos obtiene la mayoría absoluta de los miembros del Parlamento Europeo la pretensión de imponer al Consejo Europeo un candidato a Presidente de la Comisión será de difícil realización. Por lo demás, a mi juicio, las pretensiones de los partidos políticos europeos poco tienen que ver con la excelencia democrática y más bien se trata de una disputa interna por el poder en el seno de la Unión.

Para que más allá de la ficción, o desde la perspectiva del equilibrio institucional, pudiera hablarse de un cabeza de lista a las elecciones europeas por un determinado partido político europeo sería necesario llevar a cabo una reforma del TFUE. En efecto el artículo 14 del TUE se refiere a que la representación de los ciudadanos de los Estados miembros en el Parlamento Europeo será decrecientemente proporcional, de lo que se deduce que las elecciones serán organizadas en cada Estado miembro, y la misma conclusión se deduce de los artículos 22.2 y 22.3 del TFUE, y de la interpretación de las normas de desarrollo de dicho precepto, desde la propia Declaración 4, aneja al Tratado de Lisboa, relativa a la composición del Parlamento Europeo.

A mi juicio, mayor relevancia para la construcción europea tendría la creación de un único distrito electoral en las elecciones al Parlamento Europeo. Creo que los distritos electorales, en general, tienen que adaptarse a los ámbitos competenciales en que operan las instituciones en cuestión. De manera que en la medida en que el ámbito competencial del Parlamento Europeo es el entero territorio de todos los Estados miembros, el distrito electoral europeo debiera ser único, incluyendo a todos los electores y elegibles de los Estados miembros. Y, en consecuencia, los respectivos partidos políticos europeos debieran presentarse a las elecciones al Parlamento Europeo en una única lista, con un único cabeza de lista.

En el caso de que se produjeran estas reformas del TFUE, sin duda, cobrarían importancia los partidos europeos, se visualizaría en toda la Unión el cabeza de lista de cada partido europeo, y con toda probabilidad existiría un único programa electoral por partido político europeo, y no veintiocho programas electorales por cada partido político europeo, como sucede en la actualidad. De realizarse esta reforma del TFUE, las elecciones al Parlamento Europeo tendrían una importancia considerable si, además, se estableciera que el presidente de la Comisión Europea fuera elegido por el Parlamento Europeo sin la participación de ninguna otra institución Europea, como sucede en el marco constitucional de los diferentes Estados miembros. Esta reforma conduciría de un modo tranquilo hacia una versión federal

de la Unión y en el menor de los casos restablecería el equilibrio institucional en la Unión roto por los gobiernos de los Estados miembros a través del Consejo Europeo y del Consejo de la Unión.

## VI. LA AMPLIACIÓN DE LOS DERECHOS DE CIUDADANÍA POR VÍA INTERPRETATIVA

No cabe duda de que el Tribunal de Justicia de la Unión Europea ha interpretado de modo expansivo alguno de los derechos de ciudadanía, particularmente el derecho a circular y residir libremente por el territorio de los Estados de la Unión conectado con otros derechos y con el mercado interior<sup>9</sup>. Es más, la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea en el apartado 7 del artículo 52 incluye un precepto de gran interés al establecer que los órganos jurisdiccionales de la Unión y de los Estados miembros deben tener en cuenta «las explicaciones elaboradas para guiar en la interpretación de la presente Carta», lo que supone el reenvío a la propia jurisprudencia del TJUE citada en dichas explicaciones de la Carta. No es en caso alguno desdeñable la reconstrucción por la jurisprudencia del Tribunal de Luxemburgo del entramado jurídico de los derechos de ciudadanía europea, pero no parece justificada la deserción de las Instituciones de la Unión con competencias legislativas del cumplimiento de sus obligaciones de dotar a los ciudadanos europeos de un estatuto claro y satisfactorio, como hemos señalado más atrás. Pues por lo demás, las dificultades interpretativas de los Tratados y de la Carta son de difícil solución.

Pongamos algún ejemplo. El apartado 1 del artículo 51 de la Carta exige el cumplimiento de dos condiciones en lo que concierne a la limitación de los derechos reconocidos por la Carta. Por una parte debe hacerse mediante el instrumento de la ley. Desde el punto de vista formal el precepto en esta primera parte es incorrecto pues las leyes estaban previstas en la Constitución Europea *non nata*, pero han sido excluidas, como terminología, por el Tratado de Lisboa. A la vista de esta anomalía caben a mi juicio dos posibilidades. Una primera sería considerar que por ley europea debe entenderse acto legislativo dictado mediante un procedimiento legislativo ordinario o especial. Y esto porque la anomalía tiene su origen en que cuando se elaboró la Carta la Constitución Europea había convertido a los reglamentos comunitarios en leyes europeas y posteriormente el tratado de Lisboa innovó en la materia creando los actos legislativos con forma de reglamento, directiva o decisión. De manera que podría ser razonable la interpretación propuesta de considerar que por leyes europeas hay que entender los actos legislativos. Una interpretación más forzada sería la de considerar que el artículo 52 está dirigido a los Estados miembros, pues la ley es una técnica legislativa común a todos ellos. Esta interpretación se soportaría también en la circunstancia de que el mismo artículo

<sup>9</sup> Me remito al trabajo citado en la nota 2 de este trabajo.

52, en su apartado 5, utiliza el concepto de acto legislativo (y el de acto ejecutivo) que sí es una terminología que se deduce de los Tratados de la Unión, de manera que no puede decirse que el legislador de la Carta ignorara que el Tratado de Lisboa había vuelto a la terminología del TCE, aunque con algunas novedades.

Además, se establece como segundo parámetro, en el citado artículo 52, que en su caso, la limitación deberá respetar el contenido esencial del Derecho concernido. Como es bien sabido no está exenta de problemas la concreción del contenido esencial de un derecho, cuando el precepto no facilita los parámetros necesarios para establecer dicho contenido. De manera que finalmente será el TJUE el que establecerá el contenido esencial de los derechos de ciudadanía.

El apartado 4 del artículo 52 establece otro parámetro interpretativo que pudiera ser contradictorio con el anterior, al que acabamos de referirnos. En dicho apartado se contiene el concepto «derechos fundamentales resultantes de las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros». El precepto es desconcertante porque, al margen de las coincidencias que puedan deducirse de la pertenencia de los Estados miembros al Consejo de Europa, que a través del Tribunal de Estrasburgo ha llevado a cabo una unificación considerable de los derechos fundamentales, resulta poco ajustado a la realidad histórica hablar de tradiciones comunes a los Estados miembros, habida cuenta de las historias políticas tan diferentes de los mismos en la era constitucional, que tienen en común su inexistente ejemplaridad democrática. Alemania ha tenido una etapa larga dominada por el nazismo, Italia por el fascismo, España por el franquismo, Portugal por el salazarismo, Grecia por los Coroneles golpistas. Los países del Este de Europa han estado sometidos a regímenes dictatoriales de signo comunista, y se han regido por constituciones que creaban democracias fraudulentas. Las potencias coloniales como Reino Unido, Francia y Bélgica han cometido actos de barbarie considerables hasta bien entrados los años 60 del siglo XX. En particular el Reino Unido ha sido condenado reiteradamente por el Tribunal de Estrasburgo por la represión en Irlanda del Norte en buena parte del siglo XX y los crímenes de Estado no han faltado en países como Alemania, España o Italia. Y podrían sucederse los ejemplos de alejamiento, de la inmensa mayoría de Estados de la Unión, de la senda constitucional y de los principios y valores democráticos. Bien es cierto que las constituciones posteriores a la Segunda Guerra Mundial incluyen catálogos de derechos fundamentales, pero no lo es menos que las posiciones discrepantes explícitas del Reino Unido, Polonia, República Checa, e Irlanda en relación con algunos contenidos de la Carta, y las implícitas de otros Estados, entre ellos Hungría, dificulta referirse a las tradiciones comunes de los Estados miembros. En general, se aprecia coincidencia de algunos de los tipos de restricciones, pero no puede hablarse de identidad de regímenes jurídicos previamente a la fase de unificación o armonización que se está llevando a cabo, con grandes dificultades, por el Derecho de la Unión Europea y por el Consejo de Europa. En fin, es posible que seamos una de las regiones del mundo más avanzadas, pero los jardines privados han abundado entre nosotros hasta nuestros días.

Finalmente, cabe referirse al apartado 6 del artículo 52 que amplía el contenido de su apartado 2, con el que podría entrar en conflicto, porque se dice en el mismo que se tendrán plenamente en cuenta las legislaciones y prácticas nacionales, según lo especificado en la presente Carta. Es decir, más allá de las tradiciones constitucionales, deben tenerse en cuenta las legislaciones y las prácticas de los Estados miembros que están lejos de ser uniformes y que en muchas ocasiones son contradictorias.

## VII. EL RETO FINAL, UNA CIUDADANÍA EUROPEA QUE SUSTITUYA LAS CIUDADANÍAS NACIONALES

Con frecuencia se lamenta la inexistencia de una conciencia ciudadana europea, pero es el caso que poco se hace para crearla por los Estados miembros y por las Instituciones de la Unión, y en no pocas ocasiones se adoptan decisiones por los Estados miembros orientadas en la dirección contraria. Sin embargo, no es aventurado considerar que la igualdad en derechos entre los europeos es el camino para la creación de una conciencia europea. Las normas son necesarias aunque no sean capaces por sí mismas para cambiar la realidad.

Resulta obvio que el conjunto de derechos que integran la ciudadanía europea han producido un avance considerable hacia la construcción del hombre y mujer europeos. Y de entre los derechos de ciudadanía, destaca el incremento de la densidad del derecho a circular y residir en el territorio de la Unión, los derechos a votar en las elecciones locales y europeas sea cual sea el lugar de residencia de un ciudadano europeo, y el derecho a la iniciativa legislativa. Pero no es menos cierto que los Estados miembros siguen poniendo trabas a la efectiva libertad de circulación de los ciudadanos en el territorio de la Unión; que la participación de los ciudadanos europeos que residen en Estados miembros diferentes a los de su nacionalidad está excluida en las elecciones regionales y estatales; y que la iniciativa legislativa tiene una configuración tan limitativa que hasta la fecha no se ha practicado.

La cuestión que debiéramos plantearnos es si queremos, realmente, que la ciudadanía europea sustituya a la ciudadanía de los Estados miembros. Si la respuesta a esta pregunta fuera positiva, si queremos una ciudadanía europea que sustituya a las ciudadanías de los Estados miembros, creo que deben llevarse a cabo algunas reformas profundas en el Derecho de la Unión.

A mi juicio, el destino final, el reto final en nuestro tiempo (pues otros retos vendrán en el futuro) debiera ser el de sustituir las ciudadanías nacionales por la ciudadanía europea. La operación sería de una gran trascendencia pues implicaría el comienzo de la superación de los Estados-nación. Y estos son los grandes escollos para la construcción de la Unión Europea más allá de sus logros actuales.

**RESUMEN:** En este trabajo se parte de la premisa de la regulación insatisfactoria de la ciudadanía europea para, a partir de dicha conclusión, enunciar una serie de retos graduales con la finalidad de convertir a la ciudadanía europea en un estatus principal de los ciudadanos europeos. A tal efecto se señalan una serie de deficiencias técnicas, entre las que sobresale la doble regulación de la ciudadanía europea en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea y en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. Se propone completar la ciudadanía con algunos derechos y, finalmente, se propone como meta final la sustitución de las ciudadanía nacionales por una única ciudadanía europea, una ciudadanía europea federal.

**PALABRAS CLAVE:** Ciudadanía europea, ciudadanía nacional, reformas técnicas de los derechos de ciudadanía, nuevos derechos de ciudadanía, ciudadanía federal europea.

**ABSTRACT:** This paper starts from the premise of the unsatisfactory regulation of citizenship, such conclusion starting to enunciate a series of incremental challenges in order to make European citizenship a major status of European citizens. To this end, a number of technical deficiencies are designated, among which the double regulation of European citizenship protrudes in the Treaty of functioning of European Union and the Charter of the Fundamental Rights of European Union. It is proposed to complete some citizenship rights, and finally as a proposed ultimate goal, replace national European citizenship for a single European citizenship, an European federal citizenship.

**KEYWORDS:** European citizenship, national citizenship, «techniques of citizenship rights» reforms, new rights of citizenship, a federal european citizenship.