

Algunas consideraciones sobre la ciudadanía de la Unión Europea y la Conferencia Intergubernamental de 1996 para la reforma del Tratado de Maastricht

Antonio Javier Adrián Arnaiz

Profesor Titular de Derecho Internacional Privado.
Universidad de Valladolid.

I IDEAS PRELIMINARES.

1.- Al controvertido mundo de crisis políticas, económicas y sociales en el que se mueve, aparentemente con algunos roces y contrariedades, la construcción europea a finales del siglo XX, regresa de la mano de los países de la Europa del Centro y el Este (PECOS) la idea de la necesidad de una nueva apertura de la Europa comunitaria, ampliada a 15 Estados en 1995, y de camino a 26 o, incluso, a 29 Estados(1). Complicada, diferente, ineludible, la ampliación de la construcción europea involucrará muy pronto en su perentoriedad a la concepción de la Europa del Tratado de Maastricht y perturbará sin poder evitarlo el atractivo (para España) de un modelo de integración económica que ignora de manera voluntaria su inminente fin(2).

En el fondo de esta ampliación subyace el conflicto entre (al menos) dos concepciones de Europa: la de las grandes solidaridades políticas y económicas y la de los nuevos desafíos de la globalización de los mercados internacionales, los (retos aceptados) que, al inicio del debate sobre la ampliación, se han apoderado ya de las voluntades de los Estados de más peso (político y económico) en la construcción europea. El comienzo del debate sobre la Conferencia Intergubernamental de 1996 sobre la reforma del Tratado de la Unión Europea está marcado, por tanto, a lo largo de la primera mitad del año 1995, por un doble discurso: mientras que el debate público oficial magnifica que todas las

posturas abogan por una (nueva) Europa que interese realmente a los ciudadanos, el debate privado extraoficial gira alrededor de la posibilidad de una integración diferenciada entre los Estados socios y las rupturas institucionales que traería consigo semejante eventualidad.

2.- El Tratado de la Unión Europea firmado el 7 de Febrero de 1992 en Bruselas entró en vigor el 1 de Noviembre de 1993 después de un laborioso y controvertido proceso de ratificación por parte de algunos de los Estados miembros de las Comunidades Europeas(3): España es uno de los Estados miembros que precisó -a instancia del Tribunal Constitucional español en su Declaración de 1 de Julio de 1992- de una revisión constitucional para la ratificación de los textos aprobados en Maastricht(4), si bien el clima político-social general de aceptación de los nuevos compromisos comunitarios no resultó especialmente controvertido o polémico(5).

Lo que, por otra parte, difícilmente podrá volverse a repetir en el futuro y respecto tanto de la reforma del Tratado de Maastricht como de la ampliación a los países de la Europa del Centro y el Este, pues, pocas dudas existen ya acerca de que la opinión pública española parece en los momentos actuales extraordinariamente sensibilizada con los temas europeos como atestiguan, entre otros ejemplos, los problemas de la guerra del fletán con Canadá o el (ya) tradicional contencioso pesquero con Marruecos(6). Cuestión distinta es si tal sensibilización obedece (como parece presumible) a razones que se relacionan con la percepción

implícita de la falta de capacidad para soportar los retos o presiones del Mercado Interior comunitario -desencanto a la italiana-, o, por el contrario, a la preocupación por mantener la identidad nacional española en la construcción europea -modelo nórdico y también (en su mayor parte) la postura del Reino Unido-(7).

3.- La razón de ser de los textos aprobados en la Cumbre de Maastricht de Diciembre de 1991 se caracteriza por un discurso de fundamentación basado en el grado de **unidad dentro de la diversidad** en el diseño de la construcción europea y se transformará, en un periodo de tiempo relativamente breve y con notables dosis de ambigüedad y fundamentos jurídicos inciertos, en un (nuevo) discurso de fundamentación según **ritmos diferenciados** en el modelo de la construcción europea que pretendía satisfacer, de este modo, las exigencias de los Estados miembros cuyas opiniones públicas eran menos favorables a la construcción comunitaria acelerada. En particular, caben subrayar los problemas de Dinamarca y el Reino Unido, pero sin olvidar el alcance político del referéndum francés y la trascendencia de la sentencia del Tribunal Constitucional alemán de 12 de Octubre de 1993.

Así, en lo que aquí interesa de modo directo, el primer **no danés** al Tratado de Maastricht supuso que (también) la noción de ciudadanía de la Unión Europea tenga que pasar la prueba de la Europa de **geometría variable**, pues, Dinamarca consiguió de cara al segundo referéndum sobre el Tratado de Maastricht una derogación temporal en esta cuestión. Y por lo que respecta a la sentencia del Tribunal Constitucional alemán, subrayar que la postura jurisprudencial abunda en la tesis de que no existe un **pueblo europeo**, pero vincula jurídicamente el apartado segundo del artículo A del Tratado de la Unión Europea -la noción de un **proceso creador de una Unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa**- con la ciudadanía de la Unión Europea. El problema básico de la sentencia es la introducción de un (nuevo) concepto para definir la base jurídica de la Unión Europea: la noción de la Unión Europea como **unión de Estados**. Un nuevo concepto (regresivo) para la construcción europea de cuya importancia no cabe dudar(8).

4.- El Tratado de la Unión Europea se ha puesto en movimiento a pesar de todo (pues,

incluso se llegó a dudar de su entrada en vigor) pero, se presiente desde sus inicios, que la fragilidad (política) del objeto del mismo es una de las causas de las corrientes de **euroescepticismo** de los ciudadanos europeos acerca de la construcción europea, pues, sus numerosos defectos pertenecen no sólo a las razones y a los intereses sociales de una (aparentemente) única construcción comunitaria de vocación federalizante en cuyo ámbito interno coexisten dos Comunidades (como mínimo) separadas, sino sobre todo a una visión de la construcción europea poco consciente de los ciudadanos y sus problemas.

La construcción europea sin la participación activa de los ciudadanos y la corriente de escepticismo respecto de la obra europea han provocado un estado de **necesidad constitucional** que se superpone a las previsiones del artículo N del TUE que establece que en 1996 se convocará una Conferencia de Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros para la reforma de ciertos aspectos de los textos aprobados en Maastricht (CIG 96): el tema central del pensamiento de una Constitución es que los ciudadanos de los Estados miembros de la Unión Europea tienen que jugar un papel fundamental en orden a encontrar una nueva identidad política para toda la Unión, tanto en el marco de la reforma del Tratado de Maastricht como en el contexto de incipiente regresión del proyecto europeo amenazado por la situación social y el auge de los nacionalismos en el continente europeo.

5.- Entre tanto, y frente al citado estado de necesidad constitucional, las Instituciones comunitarias y los Estados miembros han perfilado sin resultados revolucionarios (hasta el momento) sus deliberaciones sobre el futuro de la construcción europea en el contexto de los trabajos preparatorios de la CIG 96 y, al mismo tiempo, tales reflexiones iniciales alcanzan con igual grado de conformismo respecto de la necesidad y los límites de una renovación del concepto de ciudadanía de la Unión Europea.

Sirva como ejemplo, a este respecto, la postura (en su momento efectivamente pionera) española, pues, la propuesta oficial de España supuso desde el punto de vista del Derecho internacional privado un paso adelante respecto de etapas anteriores vinculadas a la idea de extranjería privilegiada, y que se limita a señalar (lo que en las actuales circunstancias no es poco) de

momento la necesidad de una extensión sustancial del contenido de los derechos previstos actualmente en el capítulo sobre Ciudadanía de la Unión (artículo 8 a 8 E), y vinculando (lo que parece en este caso más innovador) aunque de forma imprecisa desde el punto de vista jurídico, la ciudadanía de la Unión Europea con el proceso de adopción de una Carta de Derechos Fundamentales de los ciudadanos de la Unión(9).

6.- El Grupo de Reflexión en torno a la CIG 96 tiene su origen en el mandato del Consejo Europeo de Corfú de Junio de 1994, está presidido por el español C.WESTENDORP y celebró su reunión constitutiva en Taormina el Sabado 3 de Junio de 1995. El objetivo fundamental del Grupo es presentar al Consejo Europeo (de diciembre de 1995) de Madrid un Informe sobre la CIG 96 que indicará opciones y las soluciones sugeridas por los Estados miembros en casos de desacuerdo, y, a tal efecto, como método de trabajo, el Grupo ha dividido en cinco grandes temas el orden del día de las reuniones del Grupo, a saber: 1/ los principales objetivos de la Conferencia, 2/ el sistema institucional, 3/ el ciudadano y la Unión, 4/ la política exterior y de seguridad y 5/ los instrumentos al servicio de la Unión(10).

Por consiguiente, el Grupo de Reflexión coloca la cuestión de la ciudadanía de la Unión Europea en el centro de las ambiciones de reforma del Tratado de la Unión Europea, incluso la ambición inicial se refuerza en el sentido de relacionar estrechamente ciudadanía de la Unión y derechos fundamentales. Ahora bien: la opción de situar el tercer pilar del Tratado de la Unión -de naturaleza intergubernamental y relativo a los Asuntos de Justicia e Interior- en el tercer bloque de temas, si bien se coloca en la misma lógica (y no sólo de las ambiciones), puede producir un cierto efecto de regresión sobre el Estatuto de la ciudadanía de la Unión si como parece previsible el tercer pilar no se comunitariza en la CIG 96(11). A este respecto, señalar el dato del bloqueo inglés en la Cumbre de Cannes de Junio de 1995 a la puesta en funcionamiento de la EUROPOL: la postura inglesa de fondo (claramente expuesta, por lo demás) es la negativa rotunda a conceder atribuciones al Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas en materias del actual tercer pilar del Tratado de la Unión Europea en orden al desarrollo futuro de la CIG 96(12).

Más allá de su actualidad pasajera, los debates del Grupo de Reflexión que prepara la CIG 96 celebrados durante los días 30 de Junio y 1 de Julio de 1995 en Toledo sobre la ciudadanía y la Unión Europea, indican una vez más que se avanza en la construcción europea simultáneamente hacia el futuro y hacia el pasado, pues, el método elegido es una manifestación tradicional de la manera de pensar la complejidad jurídica de la Europa del Siglo XXI.

7.- En el momento de finalización de la redacción de este trabajo -1 de Septiembre de 1995- el Grupo de Reflexión para la CIG 96 ha terminado su primera lectura de todos los temas que deberían tratarse en la Conferencia y su Presidente prepara un primer Informe sobre los trabajos del Grupo de cara a la Cumbre Europea (informal) de Formentor del 22 y 23 de Septiembre de 1995, caben realizar, por tanto, provisionalmente, algunas consideraciones en orden a la siguiente constatación: que tanto la lógica de la reforma del Tratado de Maastricht como los intereses que determinan que no todos los Estados miembros están todos decididos a avanzar a la misma velocidad, son realidades plurales y no existen nexos argumentales afines en la perspectiva integradora de la construcción europea. Por ello construir el concepto de ciudadanía de la Unión Europea como un valor añadido que no aporta (casi) nada a la idea de identidad comunitaria tiene como resultado que el Tratado de Maastricht está bastante lejos de hacer progresar a la Unión hacia el objetivo de una mayor proximidad de los ciudadanos respecto de la construcción europea.

De tal suerte, que el tema objeto de estas reflexiones tiene la virtualidad de poner de relieve que el problema fundamental del escaso rendimiento del concepto de ciudadanía de la Unión Europea es su dependencia o subordinación estrictas respecto del discurso de la nacionalidad del moderno Estado-nación en la Europa occidental durante el siglo XX. En efecto, en el concepto de ciudadanía de la Unión Europea, especialmente en su vertiente política, encontramos elementos que permiten una explicación y una justificación de la realidad comunitaria social, económica y política, de distinto signo. Las anteriores consideraciones explican la elección de la ciudadanía de la Unión Europea como punto de partida del análisis sobre la (necesaria) reforma del Tratado de la Unión Europea. A este

fin, este trabajo elude -pero no desconoce- una parte de lo que la nueva construcción europea exige en este sector de problemas, primero, rebatir la concepción de la norma de Derecho español de la nacionalidad únicamente como mandato jurídico, segundo, pretender una explicación del discurso de racionalidad normativa de la ciudadanía de la Unión Europea manteniendo la tesis de la separación entre la nacionalidad y la extranjería y, tercero, mostrar que los problemas de la identificación del concepto de ciudadanía en la Unión Europea no se deben sólo al abismo que pueda existir entre el discurso de fundamentación y el discurso de aplicación del mismo, sino a la dificultad de saber cuáles son los elementos que componen la (proyectada) dimensión comunitaria del proceso de pertenencia política a la construcción europea.

II FUNDAMENTOS Y ESTRUCTURAS NORMATIVAS DE LA CIUDADANÍA DE LA UNIÓN EUROPEA.

8.- La vinculación entre el principio de base según el cual la regulación de la nacionalidad corresponde en exclusiva a los Estados y hacer de la Europa comunitaria un asunto de los ciudadanos es el punto de referencia del concepto de ciudadanía de la Unión Europea desarrollado en los artículos 8 a 8 E del Tratado de la Comunidad Europea (TCE), disposiciones que forman parte del primer pilar (de naturaleza comunitaria) del Tratado de Maastricht sobre la Unión Europea.

Esta vinculación trae consigo la introducción de formas jurídicas que tienen como finalidad crear vínculos básicos en el proceso de integración europea entre la dimensión social, los derechos humanos y la democracia: la realidad comunitaria, no obstante, certifica el estado embrionario de estos instrumentos jurídicos en la Unión Europea, en particular en el contexto creciente de globalización de los mercados internacionales y el desarrollo de áreas de integración económica y política que están acabando, en primer lugar, con los modelos de Constitución económica de los Estados-nación diseñados a partir de fórmulas y reglas abiertas en un contexto de economía (mundial) de libre mercado, y, en segundo lugar, porque ya se anuncia la transición

hacia el final del modelo de Constitución política de los Estados-nación(13).

9.- El resultado del proceso de reconocimiento de la ciudadanía de la Unión Europea ha sido hasta el momento actual cuando menos decepcionante, y es que la realidad de lo (poco) conseguido dista mucho de las expectativas producidas por esta nueva figura jurídica comunitaria(14). El modelo ha fallado y el problema de su (relativo) fracaso debe centrarse en el escaso espíritu transformador de las previsiones normativas del Estatuto de la ciudadanía de la Unión Europea en el TCE: la reflexión política en el seno de las Instituciones comunitarias sobre la identidad nacional en relación al proceso de pertenencia a la Comunidad Europea ha tenido que comenzar por enmarcar su análisis en las coordenadas de una pluralidad de valores nacionales como forma de ver y entender el proceso de integración europea, pero faltó el necesario impulso para profundizar el sentido integrador de la reflexión.

Cuando el problema se aboca al terreno del sistema comunitario, la tematización de la identidad nacional -como advierte el artículo E.1 del Tratado de la Unión Europea- se convierte en un dilema jurídico. Cuando se trata de política, entonces se convierte en un dilema comunitario. Derecho y política confluyen cuando como en el caso de la ciudadanía de la Unión Europea la discusión sobre la identidad nacional, con sus resultados o incapacidades en la construcción comunitaria, ha obligado a proponer como esencial la rehabilitación de la racionalidad práctica del Estado-nación(15).

I LOS RASGOS CARACTERIZADORES DE LA CIUDADANÍA DE LA UNIÓN EUROPEA.

10.- En el debate sobre las diferentes dimensiones de la ciudadanía en la Unión Europea en la construcción europea la apelación, total o parcial, a premisas políticas constituye una referencia constante y forzosa. Esa referencia se advierte con especial nitidez en el discurso de fundamentación comunitario -de la Europa de los ciudadanos, en los sucesivos proyectos de Constitución europea y en el debate sobre la Carta de derechos fundamentales de los ciudadanos- y en el discurso de aplicación comunitario -del Tribunal de Justicia en la sentencia Michelioti de 7 de Julio de 1992- que se remiten (en lo fundamental) a criterios políticos. En esta sec-

ción se analizan algunas de las más significativas argumentaciones políticas del discurso de la nacionalidad durante la construcción comunitaria en relación con los fundamentos jurídicos del modelo comunitario de integración económica.

El análisis de esas argumentaciones muestra que el discurso comunitario no maneja una concepción imparcial, rigurosa y unívoca de la nacionalidad como vínculo político de aplicación del ordenamiento jurídico comunitario. La argumentación política constituye un instrumento para hacer penetrar en el funcionamiento de las Instituciones comunitarias respecto de los Estados miembros, la razón de ser del sistema comunitario: un espacio -en palabras de la Comisión de las Comunidades Europeas- en el que las interdependencias económicas desembocan en la solidaridad política(16).

La racionalidad de ese espacio será a partir de ahora el objeto preferente de nuestro análisis y en el siguiente sentido: la pregunta ¿cabe hablar de una contraposición adecuada entre nacionalidad y ciudadanía en la Unión Europea? da lugar por lo menos a tres niveles de respuestas que implican tres cuestiones distintas y que se pueden formular alternativa o acumulativamente. En primer lugar, ¿qué hecho se describe con el término de ciudadanía de la Unión europea? para a continuación preguntarnos ¿qué manda, prohíbe o permite la ciudadanía de la Unión Europea? y finalmente concluir con la cuestión de ¿cómo se evalúa el problema de la ciudadanía de la Unión Europea?

11.- A partir de la distinción entre lo que puede considerarse una contraposición jurídica lógicamente adecuada entre nacionalidad y ciudadanía en la Unión Europea, y lo que es una contraposición política justificable, en el presente trabajo nos proponemos en primer lugar establecer el significado de la expresión *contraposición adecuada* en ambos contextos; para a continuación analizar los elementos que caracterizan esta *contraposición adecuada* en el campo del proceso dinámico de integración europea. Vamos a considerar, por tanto, las razones e intereses que llevan al legislador comunitario a producir una contraposición entre nacionalidad y ciudadanía en la Unión Europea dentro del marco general de la teoría del Derecho internacional privado institucional, con el fin de caracterizar los rasgos especiales de la elaboración de esa contraposición, y

también los relativos a la estructura del discurso de justificación de la misma.

El argumento a defender es que la elaboración y justificación de una *contraposición adecuada* entre nacionalidad y ciudadanía en la Unión Europea posee una estructura y un procedimiento que le es propio -no pertenece ni al derecho de la nacionalidad ni al régimen de la extranjería-, y que dicha estructura se diferencia de las de otros subsistemas de Derecho internacional privado estatal o autónomo. Así, mientras una razón acerca de la coherencia del estatuto propio de la ciudadanía de la Unión Europea es suficiente para la justificación de una *contraposición jurídica lógicamente adecuada*, en el caso de la *contraposición política* la evaluación de la misma además de la señalada razón de coherencia, se vincula a un complejo proceso de justificación que es inseparable del momento actual de la construcción europea.

12.- Pero también es necesario referirse al futuro de la actual *contraposición* entre nacionalidad y ciudadanía de la Unión Europea, pues, tal *contraposición* nos interesa en este trabajo en dos sentidos diferentes: de una parte, nos concierne como objeto de conocimiento de la búsqueda de una definición teleológica del proceso constituyente de la idea de ciudadanía de la Unión Europea -es decir, para qué manda, prohíbe o permite-; de otra parte, nos afecta como medio de aproximación a la que podríamos llamar *ontología racional* del proceso, que supone la puesta en relación del medio para la obtención de un concepto adecuado de nacionalidad con el medio de conocimiento adecuado del cambio de *paradigma* de nacionalidad que produce el concepto de ciudadanía de la Unión Europea, y, sobre todo, situar el proceso en el contexto de la ampliación y/o profundización de la Unión Europea(17).

En efecto, la *contraposición* actual entre nacionalidad y ciudadanía en la Unión Europea resultará transformada, primero, si (como parece previsible) la Conferencia Intergubernamental de 1996 decide ampliar el contenido de los derechos previstos en los artículos 8 a 8 E del TCE y, segundo, si cumpliendo el acuerdo del Consejo Europeo de Corfú de Junio de 1994 se inician (a continuación) las negociaciones de adhesión de los Países del Centro y el Este de Europa. La paradoja del proceso es que la

ampliación (en sus diferentes grados) del contenido del concepto de ciudadanía de la Unión Europea se puede disolver y, previsiblemente nunca lo contrario, en las diversas concepciones de la Europa -a la carta, de geometría variable, a varias velocidades, de círculos concéntricos, integración diferenciada con objetivos comunes- resultante de la ampliación oriental.

*Al La idea de la ciudadanía
de la Unión Europea.*

13.- A la pregunta ¿qué hecho se describe con el término ciudadanía de la Unión Europea? cabe contestar que tal concepto designa de forma abstracta el discurso dominante (o definitorio) del siglo XX europeo (u occidental) consistente en sustituir la noción de súbdito recibida según la tradición del Estado absoluto del Antiguo Régimen por la noción de derechos fundamentales del Estado social de Derecho, utilizando como instrumento casi exclusivo la razón en relación con la idea de Constitución: es la tesis de que el elemento central de la noción de ciudadanía es su participación en la formación de la voluntad política(18)

En nuestra opinión, existe una relación entre el concepto y los problemas actuales de la ciudadanía de la Unión Europea: los derechos contenidos en el actual Estatuto de la ciudadanía de la Unión poseen un concepto abierto que se proyecta en los distintos problemas que acompañan su realización -por ejemplo, el derecho de libre circulación y residencia-, hasta el punto que puede afirmarse que no es posible establecer un discurso riguroso sobre el concepto de ciudadanía europea sin que se atienda a los distintos problemas que le acompañan. Por lo que atañe a los aspectos conceptuales, siguiendo el citado discurso, cabe sostener que la idea de ciudadano de la Unión Europea refleja ciertas realidades comunitarias que poseen un referente político, pero que sólo adquiere su consideración de *status civitatis* con su inclusión en el ordenamiento jurídico comunitario(19).

La pretensión de racionalidad de este discurso dominante se advierte en los límites internos y externos a la competencia exclusiva del Estado en materia de regulación de la nacionalidad y, al mismo tiempo, explica que el punto de conexión nacionalidad en el Derecho internacional privado comunitario se articula en estructu-

ras similares a las estructuras estatales reguladoras del tráfico jurídico externo en los países del entorno occidental(20).

La pregunta ¿qué hecho describe el término ciudadanía de la Unión Europea? desarrolla, a este respecto, dos objetivos. Primero, entre evolución del Derecho internacional privado de la nacionalidad de cada Estado miembro y progreso del Derecho internacional privado de la ciudadanía de la Unión Europea, constatar la existencia del cambio de paradigma de la competencia exclusiva del Estado-nación en la regulación del derecho de la nacionalidad y, además, que tal cambio se sitúa más en la línea del progreso que en la de la evolución. Segundo, entre las dos teorías extremas que hacen del cambio de paradigma el precursor de la tesis de que la historia de la ciudadanía de la Unión Europea responde a un concepto de contraposición entre nacionalidad y ciudadanía que podríamos calificar de única o el anticipador del concepto de más de una única contraposición, nuestra interpretación no acepta ni lo uno ni lo otro en el siguiente sentido: el tema central del cambio de paradigma se fundaría sobre los mecanismos que permiten tales contraposiciones, dejando en un segundo plano toda consideración sobre su unicidad eventual.

14.- Las controversias en torno a la necesidad de modificar el enfoque sobre la relación estructural entre el subsistema nacionalidad y el subsistema extranjería en el Derecho internacional privado español, que no son ajenas, en buena medida, al debate sobre el modelo de integración de mercados nacionales mediante la desregulación diseñado por el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas a partir del Tratado de Roma y el Acta Unica Europea, han sido particularmente importantes en las reflexiones sobre el objeto de la ciudadanía de la Unión Europea, y en las reflexiones sobre la necesidad de dotar al modelo europeo de integración económica de una identidad política diferenciada de la realidad económica mundial. La relación entre nacionalidad y extranjería respecto del Derecho internacional privado de la Unión Europea se vuelve paradójica. El afán de racionalidad lleva en el planteamiento de las controversias a entender la ciudadanía de la Unión Europea como un *tertium genus* entre la nacionalidad y la extranjería. Es necesario acabar refugiándose en la paradójica

idea de la contraposición adecuada si se quiere esclarecer la noción de ciudadanía en la Unión Europea y sus posibles nuevas orientaciones en el contexto de la CIG 96.

Este rumbo ha sido posible además porque el modelo comunitario de integración económica es un sistema económico constitucionalizado según los modelos flexibles imperantes en las Constituciones de los Estados miembros, pero con una particularidad más acusada: el papel que los modelos nacionales dejan a este respecto al legislador nacional ha sido ocupado implícitamente por un razonamiento jurisprudencial orientado hacia el sentido de las nuevas realidades económicas del comercio internacional. En este sentido, el sistema de Derecho internacional privado juega un papel de primer orden y en un doble sentido: de una parte, el sistema puede ser más flexible aún que el sistema económico constitucionalizado; y de otra parte, este sistema jurídico ofrece un modelo amplio y flexible de conceptos y principios jurídicos abiertos o indeterminados, cuya potencialidad y eficacia integradoras funcionan a partir de cláusulas que resultan de contenido variable como es el caso del principio de no discriminación por razones de extranjería y su transformación jurisprudencial en el principio de origen(21)

15.- La nacionalidad y la ciudadanía en la Unión Europea son dos procesos singulares y, sin embargo, gemelos: pues, la comparación dialéctica entre los dos modelos (de relación de niveles entre razones e intereses en el tráfico jurídico intracomunitario) permite retratar el cambio de paradigma de las fuentes del Derecho internacional privado de la nacionalidad respecto de la manera como éstas se relacionan con otras transformaciones históricas de nuestro mundo. El argumento a defender ahora sería que cabe una presentación adecuada de la contraposición entre nacionalidad y ciudadanía en la Unión Europea como objeto de conocimiento y el conocimiento mismo del tal contraposición. Se trata, pues, de relativizar los argumentos de un conflicto de racionalidades en el sector de problemas del tráfico jurídico intracomunitario: el significado esencial del papel racionalizador de esta contraposición radica en su capacidad para articular una dimensión del discurso de relación entre el binomio Derecho internacional privado-Derecho comunitario.

Esta contraposición permite, en efecto, verificar y valorar el objeto de estos dos sistemas jurídicos según un prisma diferenciador: la regulación de una situaciones jurídicas singulares, las relaciones de tráfico externo, relaciones que se localizan en un mismo espacio, pero en distintos niveles de competencia legislativa(22). El punto de desencuentro no está relacionado con los medios de realización del objeto de regulación, pues, las técnicas de codificación son las mismas con independencia del origen de la fuente formal del método de regulación, sino con los objetivos a largo plazo de ambos sistemas jurídicos que implican de entrada un cambio en los métodos de interpretación de las normas jurídicas. Así, mientras que la reflexión y el análisis de los problemas derivados de lo que hemos llamado el punto de encuentro nos permite utilizar el término Derecho internacional privado comunitario, por el contrario la reflexión y análisis sobre los problemas del punto de desencuentro nos remiten a la idea del binomio Derecho internacional privado y Derecho comunitario, en particular respecto de los principios que informan ambos sistemas jurídicos(23).

B/ Los derechos de los ciudadanos de la Unión Europea.

16.- Una primera evidencia se impone a este respecto: el nuevo aparato normativo regulador es ciertamente reducido en el plano cuantitativo, y sólo en el plano cualitativo puede hablarse del potencial movilizador de los derechos de la ciudadanía de la Unión Europea(24). En efecto, cabe distinguir los siguientes tipos de derechos de los ciudadanos de la Unión Europea: 1) el derecho a la libre circulación y residencia de las personas; 2) el derecho de sufragio en las elecciones locales y al Parlamento Europeo; 3) el derecho de protección diplomática y consular fuera de las fronteras de la Unión Europea; y 4) el derecho de petición al Parlamento Europeo y el acceso al Defensor del Pueblo Europeo(25).

Una segunda consideración a tener en cuenta es que justamente el derecho más próximo al ciudadano, esto es, el derecho de libre circulación y residencia, es un derecho de naturaleza compuesta, económica y política, dado que persigue, de un lado, la completa realización del Mercado Interior del (actual) artículo 7A del TCE y, de otro lado, aumentar el sentimiento de

pertenencia a la Unión Europea. Este estado de cosas conduce a que en la práctica ha sido el Derecho derivado comunitario mediante el juego conjunto de tres Directivas adoptadas en el año 1990 -y reformadas en el año 1993 por cuestiones de deficiente motivación jurídica según el Tribunal de Luxemburgo mediante sentencia de 7 de Julio de 1992-(26) la base real del derecho de libre circulación y residencia en la Unión Europea(27), sin que el Estatuto de la ciudadanía de la Unión Europea haya supuesto a este respecto, pues, ningún avance(28). De tal suerte, que la Comisión de las Comunidades Europeas ha tomado nuevamente la iniciativa en esta materia y aprobó el 12 de Julio de 1995 tres propuestas de Directivas encaminadas básicamente (y entre otras medidas) a suprimir los controles para el paso de personas, cualquiera que sea su nacionalidad, por las fronteras intracomunitarias y siguiendo fundamentalmente el modelo normativo del Acuerdo de Schengen(29).

Una tercera constatación se centra en el análisis del derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones locales y al Parlamento Europeo desde la perspectiva de su virtualidad como forma de aglutinar valores democráticos en un contexto de diversidad nacional y pluralidad de ideas(30). Se trata, pues, de superar actitudes del estilo a las que han dado origen a un notable pleito en Bélgica. En efecto, en este país varios representantes políticos belgas presentaron ante el Tribunal de Arbitraje un recurso de anulación contra la ley de aprobación del TUE, alegando que los derechos de voto y de elegibilidad que dicho Tratado otorga a los ciudadanos de la Unión afectaban al privilegio resultante de su derecho fundamental de nacionalidad que reserva a los belgas el derecho de voto y tendería a reducir el peso de sus votos en la comunidad electoral. El Tribunal de Arbitraje mediante sentencia de 18 de Octubre de 1994 declaró inadmisibile el recurso, en base (entre otros motivos) a que el interés de los demandantes por impugnar este asunto no se distingue del que puede tener cualquier otra persona por impugnar las reglas por las que se realiza el proceso de integración europea(31).

2. LOS LÍMITES DE LA CIUDADANÍA DE LA UNIÓN EUROPEA.

17.- Son sin duda los problemas del establecimiento de una ciudadanía de la Unión Euro-

pea los que revelan agudamente el carácter ilusorio de aislar tal concepto de un marco constitucional preciso, en unos casos, y de trasladar automáticamente algunos de sus mecanismos a la contrucción del Mercado Interior comunitario. Lo que obliga, en su caso, a la doctrina a distinguir en el reconocimiento de los derechos en este ámbito de problemas entre (i) **los contenidos esenciales funcionales** que operan sobre la base del principio de no discriminación por razón de nacionalidad del artículo 6 del TCE, (ii) **los contenidos esenciales especiales** que se articulan sobre la idea de la vinculación de la persona a su Estado, (iii) **los contenidos esenciales generales** que designan los Derechos Humanos. A este respecto, como pone de relieve D.LIÑAN, la inclusión de la ciudadanía de la Unión Europea en la categoría (ii) presupone argumentar sobre la base de una distinción muy artificial entre derechos que se predicán de la persona (Derechos Humanos) y derechos que se predicán de la vinculación a un Estado (ciudadanía)(32).

Si el modelo comunitario de integración económica no opera plenamente según el principio de base de la no discriminación por razón de nacionalidad, con mayor motivo el discurso de fundamentación del concepto de ciudadanía de la Unión Europea debía lógicamente establecer el **marco constitucional interno** que sirva de cauce normativo a las finalidades políticas del concepto, y diferenciarlo con especial nitidez de los otros conceptos de naturaleza económica.

Además, esta necesidad del discurso de fundamentación era el corolario de que el Tratado de la Unión Europea implica una redefinición del modelo de **Constitución económica abierta** de las Comunidades Europeas y su relación con los respectivos modelos nacionales, y todo ello sin olvidar que el Tratado de la Unión Europea en cuanto que ensayo de una futura Unión Europea política ampliada aviva el eterno dilema comunitario entre los Estados librecambistas y los Estados federalistas, dicho de otra manera el dilema entre ampliación y/o profundización.

Al Lo que la ciudadanía no puede conseguir.

18.- La tesis central que pretendemos argumentar aquí es la siguiente: la ciudadanía como marco normativo, e incluso como proceso social, depende de la efectiva realización de la integración política europea. En el contexto de las diná-

micas crecientes de globalización y regionalización de los mercados internacionales es cada vez más necesario contar con una teoría de los procesos que intervienen en el derecho de la nacionalidad desde una perspectiva integradora del repliegue del Estado-nación en el continente europeo: las tendencias nacionales para la reestructuración del sistema político y económico europeo se entrecruzan con el modelo de integración del Tratado de Maastricht que tiende (al igual que los Estados territoriales modernos) a desarrollar una estandarización u homogeneización social y funcional necesaria del conjunto de sus ciudadanos. Este es, sin duda alguna, el caso emblemático de la ciudadanía de la Unión Europea.

La globalización de los mercados nacionales y el desarrollo de áreas de integración económica y política más amplias introducirán cambios importantes en la actual situación de monopolización de la regulación de la nacionalidad por parte del Estado-nación. La tendencia a la superación de la referencia estatal en el Derecho de la nacionalidad de los Estados miembros de la Unión Europea precede, pues, al comienzo de la dialéctica nacionalidad-ciudadanía comunitaria en el contexto del mercado mundial dividido en cuasi-bloques comerciales, áreas protegidas de influencia clientelar, por el estilo de la Unión Europea, el Acuerdo triangular en América del Norte (NAFTA) o la Zona asiática del Pacífico.

19.- La fundamentación racionalista de la función prescriptiva de las fuentes del Derecho de la nacionalidad es una tarea cuya complejidad excede a la ontología de las estructuras normativas del tráfico externo, puesto que se realiza en planos distintos cuyas estructuras racionales de justificación difieren sustancialmente. Estos niveles, por otra parte, se vinculan entre sí de un modo tan estrecho que no será posible hablar, en sentido jurídico, de una función prescriptiva si no se resuelven los problemas que plantean todos ellos. El punto de partida es, en concreto, el discurso sobre la noción de las prerrogativas inherentes a la soberanía del Estado de Derecho en la regulación de la nacionalidad: la creencia justificada en estructuras normativas del tráfico externo que poseen un centro que las dirige pero que, por su posición privilegiada de racionalidad, escapa a la estructuralidad normativa del tráfico externo.

Por lo que respecta, por tanto, al modelo comunitario de integración económica diseñado

en el Tratado de Roma de 1957, subrayar que respondía a una estructura jurídica cuya racionalidad carecía de valores políticos. El problema se vuelve acuciante cuando acaecen en el decenio de 1980 los fenómenos políticos que conducirán, primero, al Programa Legislativo de la Europa de los ciudadanos y, posteriormente, al Acta Única Europea. La finalidad básica de la Constitución (económica) del Acta Única Europea ha sido la apertura definitiva de los mercados nacionales hacia un Mercado Interior comunitario, que funcionase como el mercado interno de un Estado según un régimen de libertad e igualdad. El Acta Única fue una respuesta parcial a los principales problemas planteados por los Informes del Comité Adonnino sobre la Europa de los ciudadanos.

Es bien sabido que el objetivo principal del Acta Única es la realización del Mercado Interior comunitario, mientras que la Europa de los ciudadanos responde a una configuración más política de la integración europea. En consecuencia, la opción del legislador comunitario de incorporar al Acta Única las recomendaciones del Comité Adonnino acerca de la supresión de los obstáculos a la libre circulación de mercancías, personas, servicios y capitales, y dejar fuera del Acta las propuestas sobre los aspectos políticos, sociales y culturales pertenecientes a la esfera de actividad de los ciudadanos de los Estados miembros de las Comunidades Europeas, no fue una postura neutral respecto del problema de la identidad política europea.

La explicación puede ser la siguiente: a mediados del decenio de 1980 no se daban las condiciones suficientes para restablecer en los Tratados constituyentes de las Comunidades Europeas el equilibrio entre los aspectos económicos y los aspectos no económicos en la construcción de la Europa comunitaria. Pues no se puede desconocer que, aunque los aspectos no económicos quedaron fuera formalmente del Tratado de Roma de 1957, la base subyacente del Derecho originario comunitario, la idea de Constitución (económica) es esencialmente de naturaleza política.

20.- Es cierto que el concepto de ciudadanía de la Unión Europea al cual conectamos el concepto de razones acerca del Derecho de la nacionalidad proviene de la afirmación de que el discurso de fundamentación de un fin de tráfico jurídico intracomunitario y el discurso de aplicación

de la CIG 96. Este es el trasfondo temático de este trabajo, y por eso nos venimos ocupando del cambio de **paradigma** de la nacionalidad en relación con la codificación del Derecho internacional privado en la Unión Europea, en orden a explicar, primero, y justificar, a continuación, la noción de ciudadanía de la Unión Europea, entendiéndola en lo que aquí interesa la noción de **paradigma** como la elección de una distinción directriz en un ámbito de problemas del tráfico externo: en este caso, la pretensión de racionalidad de los límites **internos y externos** a la competencia exclusiva del Estado en orden a la regulación de la nacionalidad.

Según la manera de usar las razones o argumentos del cambio de **paradigma** se puede distinguir entre justificación interna y externa de esta pretensión de racionalidad (según el ordenamiento jurídico español). La primera se refiere a la estructura interna -racional- del discurso del artículo 11 de la Constitución española de 1978. La justificación externa designa el discurso de integración de elementos jurídicos internacionales según los fundamentos del artículo 10.2 de la Constitución(42). La dinámica del Derecho de la nacionalidad está caracterizada por una primacía de la justificación interna sobre la justificación externa. Hablar de dinámica interna significa presuponer en el sistema que el cambio de **paradigma** se adapta débilmente a los fenómenos sociales.

25.- Se trata, pues, de argumentar conforme a una teoría del Derecho internacional privado como circulación del cambio de **paradigma**: es la tesis relativa a que hay que tomar conciencia acerca de que esta disciplina jurídica no puede demostrar, en muchas ocasiones, la racionalidad de sus propios axiomas fundamentales, sino que está fundado en paradigmas (provisionales) que operan como una matriz para la actividad de resolución de problemas de tráfico externo(43).

Hay una creciente consciencia de la unidad de la noción de **paradigma** para los sistemas jurídicos que se caracterizan porque pretenden autoridad para regular cualquier tipo de conducta; y de este modo, poder concluir que el análisis de la estructura y el contenido del Derecho internacional privado de la nacionalidad basado en un orden de razones e intereses de naturaleza compuesta y que tenga en su base un acuerdo sobre las fuentes del Derecho, tiene una estructura paradigmática como esqueleto de apoyo.

A/ La justificación interna.

26.- Luego podemos presentar el **paradigma** de la relación estructural entre nacionalidad y ciudadanía de la Unión según tres **niveles de racionalidad** que pueden ser relacionados internamente según los fundamentos de la teoría del contenido amplio del Derecho internacional privado español: el primero, el nivel de la razón en el Derecho de la nacionalidad, se refiere al estudio de la racionalidad de las normas sobre nacionalidad según la adecuación entre medios y fines; el segundo, el nivel de la razón del Derecho de la nacionalidad, consiste en hacer una revisión de la **geografía axiológica** de las normas y principios en materia de nacionalidad; finalmente, el tercero, el nivel de la razón de Derecho de la nacionalidad, se ocupa de la eficacia social de estas normas.

El punto central del cambio de **paradigma** por lo que respecta a la historia de la nacionalidad debe ser la oposición a utilizar sólo razones para dar cuenta del discurso jurídico, ya que para ello se precisan también causas, esto es, cosas o estados de cosas naturales y no exclusivamente cuestiones ideales como las razones. La nacionalidad como punto de partida de la noción de ciudadanía de la Unión Europea tiene que atender a ambos, razones e intereses, como factores propios del desarrollo del discurso jurídico. Las razones sirven a los fines de analizar la coherencia de los participantes en el subsistema nacionalidad y hace comprensible la narración histórica; por su parte, los intereses sirven para identificar los nuevos rumbos del Derecho internacional privado en materia de nacionalidad dada la frecuente insuficiencia de las razones para determinar la racionalidad de algunas teorías en este sector de problemas del tráfico jurídico externo.

B/ La justificación externa.

27.- La concepción actual de la ciudadanía se fragua en las razones del discurso de fundamentación del Estado-nación en un régimen constitucional de libertades fundamentales. Ningún sistema jurídico como el Derecho internacional privado, que se orienta y tiende desde una perspectiva preferentemente relativista de su objeto de actividad, el tráfico jurídico externo, ha percibido que el problema básico del Estado moderno es la infinita tensión entre la pluralidad de intereses en este sector de problemas y los esfuerzos por racionalizarlos, por una parte, y, por

otra parte, la pretensión de racionalidad de la unidad de un sistema de fuentes internas e internacionales. El Derecho español de la nacionalidad se puede analizar como una técnica de definición, verificación, justificación y ordenación de supuestos de hecho relacionados con un espacio temporal bastante amplio: el orden contruido sobre el moderno Estado territorial o nacional cuyo elemento económico de base es la economía nacional organizada en un territorio estatal, que practica el intercambio con otras economías nacionales dentro del marco del comercio mundial. En ese orden -en el que se inserta el sistema de Derecho internacional privado- la característica esencial de la Constitución es la soberanía nacional. Esta técnica, sean cual sean las razones subyacentes que le confieren su poder explicativo y unificador, se manifiesta en normas, principios y valores que se articulan entre las cosas: la norma de Derecho internacional privado en materia de nacionalidad nunca es enteramente prescriptiva y el hecho de tráfico externo correspondiente nunca es enteramente fáctico(44).

El discurso de fundamentación que sirve a la creación de normas españolas en materia de nacionalidad, esto es, las razones fuertes o razones legisladoras del Derecho internacional privado español, parece delinear un concepto de nacionalidad, a la vez que da razón de ella: un concepto que, moviéndose entre la fundamentación jurídica y la realización política, atiende con mayor relevancia a las necesidades perentorias de optar por las razones del discurso de fundamentación cuyo punto de partida son los principios y los modos de producción normativos establecidos en la Constitución española de 1978 y restantes fuentes internas españolas(45).

28.- En consecuencia, analizamos el surgimiento del Derecho de la nacionalidad en base al trasfondo de lo que se acostumbra a caracterizar como **proyecto de Modernidad** o **proyecto de la Ilustración**, y en orden a constatar si efectivamente las fuentes internas de producción normativa pueden dictar un discurso de fundamentación racional concluyente sobre cómo legislar los problemas jurídicos del tráfico externo en este sector de problemas: el punto de partida es, en concreto, el discurso sobre la noción de las **prerogativas inherentes a la soberanía** del Estado de Derecho, esto es, la **creencia justificada** en estructuras normativas del tráfico externo que

poseen un **centro** que las dirige pero que, por su posición privilegiada de racionalidad, escapa a la estructuralidad normativa del tráfico externo(46).

El Derecho internacional privado español de la nacionalidad arranca en un marco jurídico general perfectamente delimitado en el siglo XIX en la Europa continental: la codificación nacional del Derecho a partir de la división en cada Estado-nación entre Derecho Público y Derecho Privado según los esquemas constitucionales del Estado liberal de Derecho. La respuesta a este planteamiento y su integración dentro de la historicidad de la codificación estatal del Derecho internacional privado en el siglo XIX permite reconocer con mayor precisión las razones y los conflictos de razones del Derecho internacional privado español de la nacionalidad; de modo que en última instancia el discurso de fundamentación de las fuentes del Derecho español de la nacionalidad logra materializar criterios de racionalidad por encima de los factores causales empíricamente detectables.

III LAS DIFERENTES GEOMETRIAS DE LA CIUDADANÍA DE LA UNIÓN EUROPEA EN LA CONSTRUCCIÓN EUROPEA.

29.- El carácter inacabado de la ciudadanía de la Unión Europea diseñada en los artículos 8 a 8 E del TCE respecto del proceso político de integración europea, la falsa ilusión de vincular la ciudadanía de la Unión Europea al discurso de la propia nacionalidad de cada Estado miembro, la pervivencia tan acusada del modelo comunitario de integración negativa basado en el principio de no discriminación por razón de nacionalidad, revelan que la regulación de un nuevo Estatuto de la ciudadanía europea es uno de los retos legislativos de la futura ampliación de la Unión Europea.

En efecto, el debate sobre la ampliación de la Unión Europea centrará los trabajos de la CIG 96, pues, en definitiva, el centro de las discusiones versará sobre los asuntos institucionales -cuya reforma es el paso previo que permita discutir los contenidos de la ampliación-, bien que formalmente la cuestión de la ampliación ha quedado de momento fuera del campo de trabajo del Grupo de Reflexión por entender que este debate deberá celebrarse paralelamente a la

CIG 96, si no se desea comprometer a la vez la CIG 96 y la nueva ampliación(47).

30.- Las reformas institucionales y los nuevos instrumentos para la ampliación perfilan, por tanto, un escenario negociador en el que los defensores de las tesis de la **Europa a la carta**, la **Europa de geometría variable**, la **Europa a varias velocidades**, la **Europa de los círculos concéntricos** y otros similares, construyen teorías sobre la naturaleza subyacente de los fenómenos europeos y confían en su capacidad de defender sus especulaciones teóricas por medio de argumentos comunitarios, y no solamente invocando la autoridad de la razón de Estado. El conjunto de esas teorías tratan de ir más allá de las apariencias resultantes de la nueva configuración de Europa después del final del conflicto Este-Oeste con el fin de explicar la diversidad de los fenómenos en términos de algún principio unificador(48).

La gran contribución de estas teorías parece ser, en efecto, al día de hoy, el perfeccionamiento de las razones del discurso de fundamentación racional del proceso de construcción comunitaria en relación con la idea de Europa; pero al mismo tiempo esas teorías parecen poner al descubierto que esas razones, de por sí, no son suficientes para llegar a una decisión concluyente en favor de una (mayor) proximidad del ciudadano a los nuevos procesos y en cualquiera de sus posibles manifestaciones.

I LA CONSTRUCCION EUROPEA SEGUN EL TRATADO DE LA UNION EUROPEA DE 7 DE FEBRERO DE 1992.

31.- Cuarenta meses han pasado desde la firma del Tratado de Maastricht. Los Estados miembros y las Instituciones comunitarias no han digerido, creemos, el hecho de que algunos sectores de población de los diferentes pueblos europeos que componen la Unión Europea hayan osado decir **no** a la construcción europea. Eso no es posible... o no debería ser posible. Y sin embargo, esta crisis de la construcción europea llama a las puertas de la CIG 96. 40 meses, por tanto, han pasado con su comitiva de esperanzas y desilusiones; también con la experiencia y quizá el escarmiento para no repetir los errores del pasado.

Nos limitaremos en este contexto a hacer algunas reflexiones sobre las causas y los efectos del modelo de construcción europea diseñado en el Tratado de Maastricht y sobre la base de la

siguiente reflexión central: el modelo está construido en torno a un eje de simetría que se identifica con la Unión Económica y Monetaria. Ésta -además de complemento esencial o etapa final del Mercado Interior comunitario del Acta Unica Europea- recorre un ciclo de previsiones normativas que pueden valorarse como condición necesaria o como condición suficiente de la Unión Política(49), condiciones representadas por los criterios de convergencia económica para acceder a la Unión Económica y Monetaria que, a su vez, mantienen una relación de correspondencia con la Cohesión económica y social, y el papel de un poder monetario europeo autónomo e independiente, representado por el Sistema Europeo de Bancos Centrales y el Banco Central Europeo. La primera relación es la principal y la segunda tiene un valor de contraste (al menos para España). Además, la introducción de la Moneda única inicia y cierra -con un cambio del punto de vista jurídico y económico- el nuevo modelo comunitario de integración económica(50). Sobre el mencionado eje gira la evolución de la Unión Política mediante la Política Exterior y de Seguridad Común(PESC) y la Cooperación en los ámbitos de la Justicia y los Asuntos de Interior, verdaderos **tour de force** de la construcción europea en la CIG 96.

Al Un proceso nunca concluido.

32.- Las décadas precedentes al Tratado de Maastricht conocieron el apogeo del modelo comunitario de integración económica. El fenómeno se prolongó con todas sus consecuencias en el discurso de fundamentación del Tratado de la Unión Europea, desarrollándose a causa especialmente de la implantación verdaderamente innovadora de la Unión Económica y Monetaria (artículos 102 a 109M del TCE), de un reforzamiento importante de la Cohesión económica y social (artículos 130 A a E del TCE y Protocolo nº 15) y de las políticas relativas a Investigación y Desarrollo tecnológico (artículos 130 F a P del TCE), Medio Ambiente (artículos 130 R a T del TCE) y Redes Transeuropeas (artículos 129 B a D).

Mientras que las relaciones entre el ordenamiento jurídico de los Estados miembros de la Unión Europea y el primer pilar del Tratado de Maastricht sobre la Unión Europea -el ordenamiento jurídico comunitario- reflejan el apogeo del modelo comunitario de integración econó-

existencia de un núcleo duro del modelo comunitario de integración económica puede situarse con toda probabilidad en el primer nivel de los fundamentos de la CEE, es decir, en la realización de las libertades económicas de circulación y su principio corolario de libertad de competencia; y, por consiguiente, el núcleo duro estaría integrado también por los principios jurisprudenciales de articulación entre los ordenamientos nacionales y el ordenamiento comunitario en la realización del Mercado Interior. ¿En este contexto qué pasa con la ciudadanía de la Unión Europea, pertenece o no pertenece a ese núcleo duro, pues, como primer dato, en la propia sistemática del TCE precede al desarrollo constitucional de las cuatro libertades de circulación del Mercado Interior comunitario?(60).

B/ Un proceso en permanente cambio.

34.- Las causas y efectos principales del Tratado de la Unión Europea acaban en ocasiones por confundirse, pues la idea central (a veces difusa) de la construcción europea puede resumirse de la siguiente manera: este proceso está necesitado de una continua legitimación en la medida en que el funcionamiento de las Instituciones comunitarias muestra déficits en eficacia y transparencia y, adicionalmente, se ve sometido a las convulsiones entre Estados vocacionalmente federalistas y Estados decididamente antifederalistas a las que hay que añadir (sobre todo en el contexto de la CIG 96 y la futura ampliación) el delicado equilibrio entre Estados mayores y más poderosos y Estados más pequeños y débiles(61).

Las causas y los efectos de las crisis post-Maastricht se confunden igualmente y en la misma dirección porque los nuevos desafíos del proceso de construcción europea cambian, pero muchas veces sólo evolucionan hacia el mismo o similar punto de partida. En efecto, por ejemplo, el desafío de diseñar mecanismos colectivos para gestionar la compleja interdependencia de los Estados avanzados europeos en su conjunto es anterior al colapso del bloque comunista en Europa, y, por tanto, la gestión de la transición de los PECOS a la Unión Europea es una manifestación (todo lo compleja que se quiera) de un mismo y conocido desafío. Otro tanto cabe decir, y con pocas variantes, de los problemas de la globalización de los mercados internacionales

y sus efectos sobre el empleo o la Política Agrícola Común en Europa(62).

35.- La novedad es, en efecto, que el problema de la necesidad de la continua legitimación del proceso de construcción europea es enfocado de una forma hasta ahora inédita(63). A partir de ahora el enfoque responde a un estallido de la flexibilidad del proceso de la construcción europea que acaso precede o anuncia el estallido de las soberanías nacionales europeas. El concepto (evolutivo) de ciudadanía de la Unión Europea es la manifestación más singular de que estamos presenciado el comienzo del final del principio fundamental de la Filosofía Moderna e Ilustrada del Estado y del Derecho que afirma que toda soberanía emana única y exclusivamente del Estado-nación.

Ahora bien, puede suceder justamente lo contrario: más flexibilidad en la construcción europea puede significar corregir la relación directa entre las Instituciones de la Unión Europea (ampliada) y los ciudadanos hacia formas menos explícitas y atractivas a las que se perfilan en el actual Estatuto de la ciudadanía de la Unión Europea. En efecto, con todos sus defectos, el Tratado de Maastricht pertenece todavía a una lógica que permite la coexistencia (forzada) en su seno de lo que V.GISCARD D'ESTAING llama Europa-potencia (*Europe-puissance*) y Europa-espacio (*Europe-espace*). La primera se resume en el espíritu de la Comunidad inicial a 6 Estados, y la segunda evoca la idea de una construcción europea ampliada (incluso a 30 Estados) hasta convertirse sólo en una zona de libre cambio sin apenas rasgos políticos y económicos unificadores(64).

2 *LAS PARADOJAS DE LAS NUEVAS REALIDADES EUROPEAS.*

36.- La visión integradora del nuevo modelo europeo de integración europea parte de que la tesis de la **contraposición adecuada** se corresponde con la idea de la ciudadanía de la Unión Europea como discurso de racionalidad normativa que se justifica como límite a la competencia exclusiva de los Estados en la regulación de la nacionalidad, y permite abordar correctamente la cuestión de si existe o no una **única** contraposición adecuada. Según una versión fuerte de la tesis de la única contraposición, ésta sí que existe y además puede ser verificada a par-

mica y se articulan, como vinculación más fuerte y a la espera de los desarrollos jurisprudenciales sobre el principio de subsidiariedad del artículo 3B del TCE,(51) a través de los principios jurisprudenciales de primacía y eficacia directa del Derecho comunitario(52). De estos dos principios básicos de articulación, es el principio de eficacia directa el que está todavía sometido a nuevos desarrollos jurisprudenciales: es la tesis de la eficacia directa (vertical) de las Directivas y sus (hasta el momento descartadas) ampliaciones horizontales. El desarrollo de esta tesis jurisprudencial tiene una incidencia directa sobre la evolución del Estatuto actual de la Ciudadanía Europea en el TCE. Pero también mediante otros principios jurisprudenciales entre los que destaca sobremanera el principio de cooperación entre los Estados miembros y las Instituciones comunitarias diseñado a partir del modelo legal del artículo 5 del Tratado de Roma, principio trinitario que sirve para reforzar el alcance de otras disposiciones comunitarias, establecer las bases de las obligaciones de los Estados miembros y perfilar la cooperación y la lealtad de los Estados miembros y la Instituciones comunitarias en orden a la realización de los objetivos comunitarios(53), y cuya última y fundamental manifestación ha sido el de la responsabilidad del Estado miembro por daños causados a particulares como consecuencia de la violación del Derecho comunitario(54).

Los dos primeros principios pertenecen a la primera etapa de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, el llamado periodo constitucionalista, que perfiló el marco constitucional del denominado Derecho institucional comunitario iniciando de esta manera el proceso de **constitucionalización** de los Tratados originarios de las Comunidades Europeas(55); proceso que continúa mediante la institucionalización jurisprudencial de la defensa de los derechos humanos en el sistema jurídico comunitario(56), y que acaba (aparentemente) con la **autonomización** del ordenamiento jurídico comunitario: el discurso de aplicación de los Tratados originarios como Carta Constitucional de una Comunidad de Derecho(57). En consecuencia, sólo desde la perspectiva de la integración del segundo y el tercer pilar del Tratado de la Unión Europea en un único cuerpo jurídico de vocación global e integradora de las actividades comunitarias, cabe advertir la utilidad de la jurisprudencia del Tribu-

nal de Justicia de Luxemburgo tanto para la Política Exterior de Seguridad y Defensa Común como para los ámbitos de Cooperación en los Asuntos de Justicia y Asuntos Interiores: luego el reto (real y) principal de la CIG 96 no es comunitarizar estos pilares -cuestión deseable y necesaria pero que al día de hoy parece descartada-, sino concebir mecanismos de articulación aprehensibles para el discurso de aplicación del Tribunal de Justicia de Luxemburgo entre la dualidad de funcionamiento a la vez comunitaria e intergubernamental de la Unión Europea.

33.- Subrayar, a este respecto, que la idea de provisionalidad en los mecanismos de funcionamiento duales de la Unión Europea se refuerza por el contexto de la carencia continuada en los Tratados originarios (y en las sucesivas reformas) de las Comunidades Europeas de un catálogo de derechos fundamentales: esta ausencia ha sido de siempre uno de los argumentos centrales esgrimidos contra la consideración de que los Tratados fundacionales (y sus sucesivas reformas) tengan el valor ordinamental de una Constitución. Esta carencia ha sido suplida por la jurisprudencia del Tribunal de Luxemburgo con resultados controvertidos(58). Como controvertido es el valor jurídico del artículo E2 del Tratado de la Unión Europea, que ubicado en los apartados no justiciables del Tratado de Maastricht sobre la Unión Europea parece destinado, como señala E.PEREZ VERA, a su incorporación a la Constitución comunitaria ya sea aisladamente como principio general del Derecho o en relación con la aplicación del Convenio Europeo de Derechos Humanos del Consejo de Europa de 1950(59).

En este mismo contexto, por tanto, el discurso de aplicación de este proceso de **autonomización** del ordenamiento jurídico comunitario no terminaría el proceso de **constitucionalización** de los Tratados originarios (en opinión entre otros de J.CRUIZ VILAÇA y N.PIÇARRA), pues, queda por resolver el problema de la posible existencia de unos límites materiales al discurso de fundamentación de la revisión de la Constitución de la Comunidad Europea -en la práctica el Tratado de Maastricht sobre la Unión Europea-, es decir, la existencia de unos principios **metacomunitarios** con valor de **supraconstitucionalidad**. Un segundo problema y corolario del anterior, sería delimitar con precisión cuáles son, en su caso, esos límites materiales. La

tir de la concepción de la ciudadanía de la Unión Europea como un *tertium genus*; para la versión débil también existe una única contraposición, pero no siempre puede ser verificada porque la ciudadanía de la Unión Europea no expresa un vínculo político en la medida en que no hay una relación directa entre el individuo y el ordenamiento jurídico comunitario.

Y según nuestra postura no puede haber una única contraposición adecuada dada la naturaleza de la relación estructural entre el discurso de fundamentación y el discurso de aplicación sobre los límites a la competencia exclusiva del Estado en la regulación de la nacionalidad. Al defender la postura de que no existe una única contraposición adecuada adquiere una gran importancia, en la argumentación jurídica de la postura, la justificación interna y externa de los límites a la competencia exclusiva del Estado, para evitar la ambigüedad y garantizar un máximo de desarrollo normativo a las previsiones actuales de los artículos 8 a 8 E.

Al La Europa de las velocidades divergentes.

37.- Esta noción tiene como punto de arranque una cierta concepción (interesada) del Tratado de Maastricht sobre la Unión Europea. Un concepto que tiene un triple objetivo. El primero es señalar los conceptos básicos con que los defensores de la Europa a varias velocidades analizan el papel del Estado miembro (o sus regiones o autonomías) en la construcción europea. El segundo consiste en subrayar el modo de proceder de las Instituciones comunitarias en el proceso de construcción europea (el método de integración que ha llevado a la construcción europea hacia el federalismo supranacional), insistiendo, de manera exhaustiva, en sus excesos o desviaciones. Y el tercero radica en sugerir o exigir la eliminación de algunas competencias comunitarias -artículo 235 del TCE- o en la plena operatividad (en una única dirección) del principio de subsidiariedad(65). A este respecto, subrayar que el famoso y controvertido documento de trabajo del Grupo parlamentario CDU/CSU del Bundestag alemán -recientemente modificado y ligeramente suavizado por su autor intelectual K.LAMMERS-, sobre el papel de la nueva Alemania reunificada en Europa, y que contiene una teoría global (discriminatoria) sobre el concepto de núcleo duro del proceso de integración

europea, se coloca con bastante precisión en las coordenadas de referencia a las que se alude en esta noción(66).

En particular, esta noción alcanza a la idea de ciudadanía de la Unión Europea, y propone considerar esta idea como el referente del discurso de la competencia exclusiva del Estado-nación en materia de regulación de la nacionalidad. Luego la tesis de la necesidad de más de una única contraposición exige, por lo tanto, según nuestro análisis, el abandono de las condiciones de racionalidad de un único discurso sobre el vínculo político y el vínculo jurídico en el tráfico jurídico intracomunitario conjugados en la proporción correcta en orden a justificar por qué hay más de una única contraposición adecuada en los casos de Derecho internacional privado de la Unión Europea. Debemos insistir, por tanto, que la razón acerca de la contraposición nacionalidad y ciudadanía en la Unión Europea se corresponde, en primer lugar, con el proceso de diversificación de las razones y los intereses del proceso de integración europea tanto en el desarrollo de las formas de vida jurídica como en el desarrollo de las formas de vida social; y, en segundo lugar, con la tendencia general de desarrollo del tráfico jurídico intracomunitario hacia estructuras y regulaciones cada vez más complejas, es decir, la estructura actual en tres pilares -de naturaleza comunitaria e intergubernamental- del Tratado de Maastricht sobre la Unión Europea, que se han originado de estructuras y organizaciones mucho más sencillas, en este caso, los Tratados fundacionales de las Comunidades Europeas. Lo que se contradice con la idea de redactar de forma sencilla y comprensible un nuevo Tratado-marco para la Unión Europea y, adicionalmente, un conjunto de anexos para las cuestiones de detalle(67).

38.- El primer argumento a retener es que el interés por el ámbito de las condiciones que hacen razonable este proceso constituyente no pertenecen sólo a las condiciones que hacen realizable el proceso, esto es, los requisitos o exigencias legales que hay que tener en cuenta para la producción del resultado que se desea obtener, sino que pueden interpretarse como un reflejo del cambio de equilibrio entre las formas estatistas de control de las estructuralidades normativas de la nacionalidad, por una parte, y sus equivalentes formas sociales, por otra.

cuado que empuja a la construcción europea hacia una determinada dirección y finalidades.

El problema ya no consiste, pues, en la valoración finalista de las consecuencias jurídicas resultantes del carácter abierto de la noción de ciudadanía de la Unión Europea, sino en la valoración finalista de las consecuencias jurídicas del rumbo hacia la ampliación y/o profundización de la Unión Europea: este proceso expresa la separación entre las realidades comunitarias de la legalidad y la legitimidad y verifica el sustancial cambio de naturaleza de la integración europea.

44.- Finalizada la primera reunión del Grupo de Reflexión sobre la reforma del Tratado de la Unión Europea dedicada monográficamente a la cuestión de la ciudadanía y la Unión Europea, las dudas e interrogantes acerca de la viabilidad de la transformación del concepto de ciudadanía europea permanecen en el horizonte de la CIG 96. En realidad, hay que conformarse con la constatación de la ausencia de una razón jurídica que gobierne el concepto de ciudadanía de la Unión Europea, algo que explica en parte el desconcierto de los políticos respecto de cómo reforzar la legitimidad de la Unión ante la opinión pública europea. En otras palabras, debemos admitir que este nuevo concepto largamente sentido y cuya plasmación final en el Tratado de la Comunidad Europea así como las perspectivas de renovación del mismo invitan más a la desesperanza -el euroescepticismo reconstruido- que al optimismo.

La conclusión fundamental que se extrae de todo lo anterior es que el sistema de contraposición entre nacionalidad y ciudadanía en (el Tratado de) la Unión Europea es muy ambiguo: la retórica de la ciudadanía europea como un plus añadido a la nacionalidad propia de cada uno de los Estados miembros de la Unión Europea evidencia todavía una desconfianza a veces radical acerca de la configuración comunitaria del proceso de integración europea. La conclusión más positiva como casi siempre cabe buscarla en el contexto de las expectativas generadas por la nueva idea, en la dinámica de integración europea que producen sus previsiones normativas, en la presión que provocarán algunas expectativas frustradas -en particular, la non nata Carta de Derechos fundamentales de los ciudadanos comunitarios que parece abrirse camino de forma paulatina en los trabajos del Grupo de Reflexión- sobre la CIG 96. En la última recta

del siglo XX, podemos comprobar que la idea de ciudadanía sigue siendo un concepto demasiado nuevo para la construcción europea.

NOTAS

(1) Para un examen de las principales condiciones que deben cumplir los países candidatos véase, COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS. *Libro Blanco para la preparación de los países asociados de Europa Central y Oriental para su integración en el Mercado Interior de la Unión*. COM(95) 163 final/2.

(2) Un análisis global de las bases fundamentales de este modelo puede verse en RIPOL, S. *La Unión Europea en transformación. El Tratado de la Unión Europea en el proceso de integración comunitaria*. Barcelona. 1995.

(3) Para un visión general de este proceso véase, MARIÑO, F. *El Tratado de la Unión Europea. Análisis General*. El Tratado de la Unión Europea. Análisis jurídico. Documentación Jurídica. Madrid. 1995. Pg 11 y ss.

(4) La revisión constitucional acontece a propósito de las nuevas previsiones normativas de la ciudadanía de la Unión Europea -en concreto, el artículo 8.B del TCE relativo al derecho de sufragio pasivo en las elecciones locales- y sienta las bases (controvertidas) de los fundamentos constitucionales para la integración de España en el marco institucional del proceso de construcción europea. Sobre estas bases (interpretadas según una versión débil del proceso de integración) véase, RODRIGUEZ-PINERO, M. *Tribunal Constitucional y Derecho Comunitario*. Noticias de la Unión Europea. 1994. Nº 118. Pg 10. Para un análisis de los problemas que deja pendiente esta Declaración del Tribunal Constitucional (en especial la primacía del Derecho comunitario) véase, CARDONA, J. Declaración del Tribunal Constitucional de 1 de Julio de 1992 sobre el Tratado de la Unión Europea. Noticias de la Unión Europea. 1994. Nº 118. Pg 34 y ss. Para una interpretación (de los defectos) de la postura del Tribunal Constitucional español en función (de las carencias) del discurso de fundamentación de la Constitución española de 1978 véase, JIMENEZ-BLANCO, A. *Notas sobre la Sentencia 64/1991, de 22 de Marzo (asunto APESCO)*. Noticias de la Unión Europea. 1994. Nº 118. Pg 61 y ss.

(5) Para un análisis de (algunas de) las razones positivas que justificaron este clima (general de aceptación de la integración europea véase, WESTENDORP, C. *A los diez años de la Abesión*. Noticias de la Unión Europea. 1995. Nº 125. Pg 7 y ss.

(6) Véase, por ejemplo, el análisis (según una óptica liberal-conservadora) de estos posibles escenarios antieuropeos contenido en la editorial *Una política europea para España*. Política Exterior. 1995. Nº 45. Pg 5 y ss.

(7) Para un diagnóstico general de las causas de ambas posibilidades (sin referencias concretas a España) véase, LUDLOW, P. *Hacia el siglo XXI: la Unión Europea a lo largo de los próximos 10 años*. Situación. 1995. Nº 1. Pg 233.

(8) El texto de la sentencia ha sido publicado en castellano en la Revista de Instituciones Europeas. 1993. Pg 975 y ss, y la idea de referencia puede verse en concreto en la página 1004. Para una interpretación (no beligerante) del nuevo concepto al que se alude en el texto, véase, STEIN, T. *La sentencia del Tribunal Constitucional alemán sobre el Tratado de Maastricht*. Revista de Instituciones Europeas. Pg 763.

(9) Véase, Secretaría de Estado para Asuntos Europeos. *La Conferencia Intergubernamental de 1996: Bases para una reflexión*. Madrid. 1995. Pg 79 a 81.

(10) Véase, EUROPE. Nº 3542. 3 de Junio de 1995. Pg 2-3.

(11) Sobre los fundamentos y estructuras básicas del Tercer Pilar del Tratado de Maastricht véase, ORTIZ-ARCE, A. GARCIA LOPEZ, J. *La Cooperación en los ámbitos de la justicia y de los Asuntos de Interior (El Título VI del Tratado de la Unión Europea)*. El Tratado de la Unión Europea. Análisis jurídico...op. cit. Pg 103-104.

(12) Sobre los problemas de *comunicarizar* la EUROPOL y la postura de los diferentes Estados al respecto véase,

EUROPE. Nº 3552. Lunes-Martes, 19 y 20 de Junio de 1995. Pg 10-11.

(13) Sobre los efectos económicos y políticos de estos procesos en el contexto de las necesidades del proceso de integración europea véase, por ejemplo, COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS. *Dictamen sobre la estructura regional del comercio mundial*. D.O.C.E. C/393. 31.12.1994. Pg 188 y ss. Por lo demás, este es el contexto que permite verificar y valorar la naturaleza y el alcance de las nuevas estructuras del comercio internacional resultantes de la Ronda Uruguay del GATT que descansan en el establecimiento de una Organización Mundial del Comercio que ha entrado en vigor el 1 de Enero de 1995. Véase, a este respecto, MENGOLZI, P. *Les droits des citoyens de l'Union européenne et l'applicabilité directe des accords de Marrakech*. Revue du Marché Unique Européen. 1994. Pg 165 y ss.

(14) No obstante, hay que señalar las disparidades existentes en el seno de las Instituciones comunitarias respecto de los grados del fracaso. La constatación de este fracaso ha sido asumida según una versión fuerte por parte de la Comisión -véase, COMISION DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS. *Informe sobre el funcionamiento del Tratado de la Unión Europea*. SEC(95) 731 final. Pg 8- y según una versión débil por el Consejo -véase *Rapport du Conseil sur le fonctionnement du Traité sur l'Union Européenne*. Commission Européenne: Secrétariat général. INFO-NOTE Nº 20/95; Preparation-CIG 96. Contribution du CONSEIL. Pg 6.

(15) Lo que explica que ambos dilemas pueden ser analizados desde el punto de vista de la figura del orden público en la construcción europea. Véase, a este respecto, STRUYCKEN, A. *Les conséquences de l'intégration européenne sur le développement du Droit International Privé*. Recueil des Cours. 1992. I. Pg 278. Para un análisis del dilema según el ordenamiento jurídico español véase, SANCHEZ BLANCO, A. *Aplicación de la Constitución española ante el Tratado de la Unión Europea*. Noticias de la Unión Europea. 1995. Nº 120. Pg 27 y ss.

(16) Véase, COMISION DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS. *Informe sobre el funcionamiento del Tratado de la Unión Europea...* op. cit. Pg 3.

(17) Sobre el sentido de este dilema comunitario véase, COMISION DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS. *Europa y el reto de la ampliación*. Boletín de las Comunidades Europeas. Suplemento 3/92. Pg 10.

(18) Lo que lleva lógicamente a que la doctrina constitucional aborde el problema de la ciudadanía de la Unión Europea según el punto de referencia de la legitimidad democrática del nuevo modelo de integración resultante del Tratado de Maastricht. Véase, por todos, BIGLINO, P. *Ciudadanía europea y legitimidad democrática*. Revista de Estudios Europeos. nº 9. 1995. Pg 9.

(19) Véase, por todos, PEREZ VERA, E. *La ciudadanía europea en el Tratado de Maastricht*. Hacia un nuevo Orden Internacional y Comunitario. Libro Homenaje a M. Díez de Velasco. Madrid. 1993. Pg 1126-1127.

(20) Sobre esta idea respecto de la supervivencia en el Derecho comunitario de los puntos de conexión con algún elemento personal en el acceso al Mercado Interior comunitario véase, IDOT, L. *Le domaine spatial du Droit communautaire des affaires*. Travaux du Comité Français de Droit International Privé. Annés 1991-1992; 1992-1993. Paris. 1994. Pg 156 y ss.

(21) Véase, FALLON, M. *Variations sur le principe d'origine, entre Droit communautaire et Droit International Privé*. Nouveaux itinéraires en Droit. Hommage à F. Rigaux. 1993. Pg 187 y ss.

(22) El punto de encuentro de este binomio arranca de la doctrina francesa que analiza el contenido del Derecho internacional privado comunitario según el modelo francés del contenido (amplio) del sistema de Derecho internacional privado común, y de este modo se produce una aproximación sectorial a las realizaciones del Derecho internacional privado comunitario: la nacionalidad comunitaria, la extranjería comunitaria, el conflicto de leyes comunitario y el conflicto de jurisdicciones comunitario. Véase, por todos, LOUSSOUARN, Y. *Les incidences des Communautés Européennes sur la conception française du Droit international privé*. Revue trimestrielle de Droit Européen. 1974. Pg 708 y

ss. Esta concepción ha tenido éxito en España y así tenemos que a partir del trabajo de J. GONZALEZ CAMPOS. *Cuestiones de Derecho Internacional Privado en las Comunidades Europeas*. Valladolid. 1983. Pg 111 y ss. Otros autores siguen esta corriente véase, ORTIZ ARCE, A. *El Tratado de Adhesión de España a las Comunidades Europeas y el Derecho internacional privado*. Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz. 1986. Pg 363 y ss. Si bien cabe subrayar que la justificación del contenido amplio del Derecho internacional privado comunitario puede ampliarse mediante el argumento central de que las normas de conflicto de leyes y conflicto de jurisdicciones -en particular, el Convenio de Bruselas de 1968 sobre competencia judicial y ejecución de sentencias y el Convenio de Roma de 19 de Junio de 1980 sobre la ley aplicable a las obligaciones contractuales- tienen que relacionarse en la práctica con los derechos materiales -libertades económicas de circulación y normas sobre libre competencia- que realizan el Mercado Interior comunitario, así como con los derechos materiales que configuran la dimensión externa del Mercado Interior. Para una exposición de esta postura actual véase, ORTIZ ARCE, A. *La Comunidad Económica Europea y los Estados Europeos no comunitarios. Hacia un nuevo orden Internacional y Comunitario...* op. cit. Pg 1107 y ss.

(23) Para una exposición de los puntos de encuentro y desencuentro de este binomio véase, FERNANDEZ ROZAS, J. *Derecho Internacional Privado y Derecho Comunitario*. Revista de Instituciones Europeas. 1991. Pg 785 y ss.

(24) Sobre todo porque visualiza la idea del reconocimiento del papel del individuo y sus libertades personales en la construcción europea. Véase, a este respecto, BLUMANN, C. *L'Europe des citoyens*. Revue du Marché Commun. 1991. Nº 346. Pg 284.

(25) Sobre la estructura normativa de estos derechos véase, MARIN LOPEZ, A. *La Unión Europea y el derecho de sufragio de los extranjeros comunitarios*. Noticias de la Unión Europea. 1994. Nº 119. Pg 12 y ss.

(26) Véase, T.J.C.E. Asunto C-295/90, *Parlamento contra Consejo de las Comunidades Europeas*. Recopilación de la Jurisprudencia del Tribunal de Justicia. 1992. I. Pg 4193 y ss.

(27) Sobre los principales problemas que subsisten en la aplicación del Derecho comunitario en materia de entrada y residencia en un Estado miembro de la Unión véase, COMISION DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS. *Duodécimo Informe Anual sobre el control de la aplicación del Derecho Comunitario (1994)*. COM(95) 500 final. Pg 40 y ss.

(28) Véase, PEREZ GONZALEZ, M. *La ciudadanía de la Unión: un estatuto evolutivo*. El Tratado de la Unión Europea. Análisis jurídico... op. cit. Pg 81.

(29) Véase, EUROPE. Nº 3568 y 3569 12 y 13 de Julio de 1995. Pg 8 y 10-11 respectivamente.

(30) Véase, a este respecto, COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL. *Dictamen sobre la propuesta de Directiva del Consejo por la que se fijan las modalidades de ejercicio del derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales por parte de los ciudadanos de la Unión residentes en otro Estado miembro del que no sean nacionales*. D.O.C.E. C/210. 14.8.1995. Pg 51. Sobre las estructuras jurídicas de este derecho y sus desarrollos normativos véase, TASCINER, H.-Cl. *Droit de vote et d'éligibilité pour les citoyens de l'Union européenne*. Revue du Marché Unique Européen. 1994. Pg 13 y ss.

(31) Véase, LOUIS, J.-V. *La primauté, une valeur relative?* Cahiers de Droit Européen. 1995. Pg 28, nota 11.

(32) Véase, LINÁN, D. *Derechos fundamentales y de ciudadanía en la Constitución Europea*. La Constitución Europea... op. cit. Pg 78 y ss.

(33) La sentencia Micheletti aporta más por lo que no dice que por el contenido mismo de sus considerandos o el propio fallo de la sentencia. Así, por ejemplo, N. BOUZA entiende que en la argumentación judicial se encuentra implícita la formulación de una norma material de Derecho comunitario para resolver los conflictos positivos de nacionalidad. Véase, BOUZA, N. *El ámbito personal de aplicación del derecho de establecimiento en los supuestos de doble nacionalidad*. Revista de Instituciones Europeas. 1993. Pg 567-568.

