

# *Ciudadanía europea y legitimidad democrática*

Paloma Biglino Campos

Catedrática de Derecho Constitucional.

Facultad de Derecho. Universidad de Valladolid.

## I. INTRODUCCION.

"Cuando la delegación española que participaba en la Conferencia Intergubernamental para la Unión Económica y Monetaria... presentó un memorándum sobre la ciudadanía europea, algunos nos miraron con escepticismo y otros preguntaron para qué servía". Valgan estas palabras, pronunciadas por un testigo de excepción y referidas a 1990, para ilustrar algunas de las dudas y perplejidades que el concepto de ciudadanía europea sigue suscitando todavía.

Aunque la Unión europea es algo más que una mera confederación de Estados, no alcanza a tener naturaleza estatal. Carece, por tanto, de algunos de los elementos que son inherentes a esta última forma de organización política. Más en concreto, no es posible hablar de un pueblo europeo, porque los habitantes de la Unión no están unidos por las notas de unidad y permanencia que diferencian al pueblo de la mera población. Ante esta circunstancia, no parece ocioso preguntarse acerca del tipo de ciudadanía que puede reconocer una entidad que no es un Estado.

Es frecuente oír hablar del déficit democrático de la Comunidad. Quizá se haya exagerado la importancia del problema al olvidar que la Unión no suprime la legitimación democrática de los Estados miembros, sino que se superpone a los mismos y se construye, por tanto, sobre iguales fundamentos. Pero cuando se estudia la ciudadanía europea, las limitaciones democráticas de la Comunidad no pueden olvidarse.

Desde la Revolución francesa, sólo cabe hablar de ciudadano cuando se forma parte del sujeto titular de la soberanía. Cabe entonces plantearse que tipo de ciudadanía puede reconocer una organización cuyos poderes realmente decisivos no enlazan con el cuerpo electoral.

Partiendo de estos interrogantes, el objeto de estas páginas es llevar a cabo algunas reflexiones acerca del sentido que debe atribuirse a la ciudadanía europea y su relación con el principio democrático. Esta conexión es, precisamente, el factor que hace posible valorar jurídicamente cuál es el contenido y el objeto que persigue dicha noción, así como los límites que la afectan.

Antes de entrar en materia, conviene realizar dos aclaraciones. En primer lugar es preciso señalar que, aunque el Tratado de la Unión lleve poco tiempo en vigor, la ciudadanía europea ha sido objeto, en nuestro país, de varios estudios monográficos. Esta bibliografía, que ya casi puede calificarse de abundante<sup>1</sup>, exime de realizar un análisis pormenorizado del régimen jurídico de la figura. Por este motivo, los distintos elementos que configuran la noción sólo se tratan al hilo del discurso y de forma instrumental.

En segundo lugar, hay que advertir del peligro que, hoy en día, acecha al estudio del Derecho Comunitario. Se corre continuamente el riesgo de hacer de la teoría jurídica un mero instrumento del acontecer político, y servirse de la misma para favorecer la integración comunitaria o, al contrario, para procurar obstaculizarla. Conviene mantenerse a salvo de cualquiera de estos extremos.

Aunque ya no cabe sostener posturas rígidamente formalistas, tampoco hay que caer en posiciones de ingenuo voluntarismo. La ciudadanía europea es un concepto político, pero también es una noción jurídica, y como tal debe ser estudiada. En este último plano, no cabe ni denostarla por exigua, ni alabarla por prometedora. Sólo es posible aproximarse a la misma con la intención de ponderar adecuadamente su peso específico y su funcionalidad en el ordenamiento comunitario.

## 2 LOS SIGNIFICADOS DE LA CIUDADANÍA.

El Tratado de la Unión no ha supuesto que la Comunidad Europea abandone el ámbito económico en el que hunde sus raíces. Muy al contrario, como demuestra el nuevo art. 2 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea (T.C.C.E.) atribuye a esta última organización la misión de establecer, junto a otros objetivos, una unión económica y monetaria.

Lo que sí representa una novedad es que, además, se pretenda crear nuevos espacios de integración. Esta es la finalidad que se recoge en el art. A, cuando se señala que el Tratado constituye "una nueva etapa en el proceso creador de una Unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa, en la cual las decisiones serán tomadas de la forma más próxima posible a los ciudadanos".

Dentro de este contexto, adquiere especial relevancia la idea de ciudadanía europea. A través de esta noción puede lograrse que los habitantes de la Comunidad se integren en un solo pueblo, al que sea posible atribuir la titularidad de la función de dirección política.

El Tratado de la Unión sigue de cerca esta idea. Entre los objetivos que persigue la nueva entidad, y que se enuncian en el art. B., figura "reforzar la protección de los derechos e intereses de los nacionales de sus Estados miembros, mediante la creación de una ciudadanía de la Unión". Esta finalidad se desarrolla en las disposiciones que modifican el Tratado Constitutivo de la C.E.E. Dichas normas introducen en dicho Tratado una nueva segunda parte que se denomina, precisamente, "Ciudadanía de la Unión".

Los preceptos que se acaban de mencionar diseñan un concepto de ciudadanía que, sin

embargo, dista de estar claro. Los problemas empiezan a la hora de establecer cuál es el contenido de dicha noción y, por lo tanto, el sentido que cabe atribuir al término. Así, de lo dispuesto en los distintos epígrafes que configuran el actual art. 8º del T.C.C.E. es posible atribuir a la ciudadanía dos diferentes significados.

El concepto de ciudadanía se puede construir, en primer lugar, en un sentido muy amplio. En principio, sería posible deducir esta acepción de lo dispuesto en el art. 8º.2, según el cual "los ciudadanos de la Unión serán titulares de los derechos y sujetos de los deberes previstos en el presente Tratado".

Entendida de esta manera, la ciudadanía configura un *status* jurídico compuesto por todos los derechos y obligaciones que corresponden al individuo frente a los poderes públicos. En el caso que nos ocupa, sería necesario tener presente, antes que nada, los derechos que aparecen recogidos en los Tratados de forma expresa<sup>5</sup>. Pero también, y en virtud de una jurisprudencia del T.J.C.E. abundantemente analizada en otros lugares, sería preciso considerar que forman parte de la posición del ciudadano todos los derechos fundamentales que puedan deducirse de las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros. Estos últimos derechos se integran en el Derecho Comunitario porque forman parte de sus principios generales (art. F.2 T.U.E) y, como tales, deben ser salvaguardados por el propio Tribunal de Justicia (art. 164 del T.C.C.E.).

Antes se ha señalado que existen, en nuestro país, varias monografías acerca del tema que nos ocupa. Los artículos publicados hasta el momento manejan, por lo general, la concepción de ciudadanía de la que venimos hablando, noción que se define explícitamente<sup>6</sup>, o que se utiliza de manera implícita<sup>7</sup>.

A pesar de su uso generalizado, el resultado de este concepto resulta poco operativo. Conduce inevitablemente a un entendimiento muy crítico de la posición jurídica del ciudadano europeo<sup>8</sup>. La amplitud con la que se concibe la noción de ciudadanía contrasta notablemente con la brevedad de la lista de derechos reconocidos en el T.C.C.E. y hace aún más evidente la laguna que supone, para el ordenamiento comunitario, la ausencia de una declaración de derechos fundamentales similar a la que poseen casi todos los Estados miembros<sup>9</sup>.

Esta incapacidad para explicar la situación en que se halla el Derecho Comunitario podría ser un argumento suficiente para poner en tela de juicio la concepción de ciudadanía que venimos tratando. Pero en su contra pueden argumentarse, además, las razones expuestas por L. Ferrajoli al hablar en abstracto de esta concepción "allargata" de ciudadanía. Para el autor, cualquiera es libre para definir, en sede teórica, los conceptos como mejor cree. Pero justo por ello es menester preguntarse si esa noción es útil o, al contrario, equívoca y excesivamente costosa. De hecho, priva de *status* a otra figura quizás aún más importante: el concepto de persona y de personalidad<sup>8</sup>.

Antes hemos visto como la concepción amplia de ciudadanía pretende englobar todos los derechos que corresponden al individuo en relación con los poderes públicos, sea cual sea la naturaleza de estos derechos. Inherente a la condición de ciudadano debería ser, por tanto, el disfrute de derechos civiles, políticos o sociales. Sin embargo, no todos los derechos incluidos en estas tres categorías pueden ponerse en relación con la condición de ciudadano. El autor antes citado señala que, desde el Derecho romano, se ha distinguido siempre, junto al *status civitatis* (o ciudadanía) el *status personae* (o personalidad). Esta distinción permaneció en el Derecho común moderno, hasta reproducirse, bajo forma de dicotomía, en la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano de 26 de agosto de 1789.

Desde entonces, y en todas las Constituciones posteriores, incluidas las vigentes, los derechos fundamentales se conectan con alguna de ambas categorías. Así, los derechos civiles, o derechos de la personalidad, corresponden a todas las personas, por ser inherentes a la dignidad humana. Recordemos como, en el texto antes citado, la libertad, la propiedad, la seguridad y la resistencia a la opresión, son derechos naturales e imprescriptibles que corresponden a todos los hombres (art. 2), por nacer y permanecer libres e iguales en derechos (art. 1).

La posición del ciudadano es distinta. A éste le corresponden los denominados derechos políticos, que se originan por el hecho de pertenecer a una comunidad estatal. Siempre según la Declaración, si la ley es la expresión de la voluntad general es porque "todos los ciudadanos tienen el derecho de participar personalmente, o por sus representantes, en su formación". Ade-

más, por ser iguales ante la ley, "todos los ciudadanos son igualmente admisibles a todas las dignidades, puestos y empleos públicos" (art. 6).

Es ésta la concepción de ciudadanía que ha predominado en el Derecho Público europeo. Solo por poner unos ejemplos, merece la pena recordar algunas construcciones clásicas. Dentro de la dogmática jurídica alemana, G. Jellinek distinguió el *status libertatis* del *status civitatis*. El primero constituye un límite negativo frente al Estado, porque representa un ámbito de libertad donde el poder sólo puede intervenir de forma extraordinaria. Mediante el segundo, al contrario, el Estado eleva al individuo a la condición de miembro de la comunidad estatal y, al atribuirle la ciudadanía, le dota de facultades de carácter positivo<sup>9</sup>. Para C. Schmitt cabía diferenciar los derechos de libertad (derechos frente al Estado), los derechos del ciudadano (que son derechos dentro del Estado) y los derechos sociales (que habilitan para exigir una prestación del Estado). Sólo los segundos configuran la ciudadanía<sup>10</sup>.

La concepción estricta de ciudadanía que se acaba de describir es la que parece más conforme al ordenamiento comunitario por lo menos en su fase actual<sup>11</sup>. En efecto, como podrá analizarse a continuación, es la que permite realizar una interpretación más adecuada de lo dispuesto en el art. 8º del T.C.C.F..

### 3 LOS ELEMENTOS DE LA CIUDADANIA.

La distinción entre el objeto y el contenido de los derechos subjetivos continúa siendo una cuestión polémica y delicada. No es este el momento para analizar con detalle las dificultades que entraña la definición y la distinción de cada uno de ambos elementos. Convicne sólo recordar que, por objeto de un derecho, es posible entender aquellas realidades que pueden ser sometidas al poder del titular o idóneas para satisfacer sus intereses. Así definido, se distingue del contenido del derecho, que es el ámbito y las posibilidades de actuación que se reconocen al titular del derecho<sup>12</sup>.

La construcción apuntada puede aplicarse también al concepto de ciudadanía. Aunque la ciudadanía no es, en sí, un derecho, se encuentra indisolublemente unida a los derechos, porque

constituye la posición jurídica a partir de la cual se hace posible el ejercicio de éstos. Es cierto, además, que la distinción entre objeto y contenido puede resultar compleja y discutable bajo un punto de vista meramente abstracto. Pero, como podremos analizar más adelante, resulta sumamente operativa para la comprensión de la naturaleza de la ciudadanía europea.

Partiendo de estas salvedades, puede afirmarse que el contenido de la ciudadanía es el conjunto de las facultades, los deberes y la protección jurídica que el ordenamiento dispensa al ciudadano. Por objeto de la ciudadanía, es posible entender, sin embargo, la propia participación del ciudadano en la formación de la voluntad política. Por último, junto a los elementos mencionados, la comprensión completa de la ciudadanía europea exige tener en cuenta quienes resulten ser titulares de la misma.

En principio, puede afirmarse que el art. 8º del T.C.C.E. configura la ciudadanía europea de manera muy similar a la forma que recibe la figura en los Estados miembros. Esto es, al menos, lo que puede deducirse cuando se analiza el contenido y los titulares que configura el precepto mencionado.

Al igual que sucede en los ordenamientos internos, el artículo en cuestión no recoge derechos de cualquier índole, sino que, salvo una excepción<sup>13</sup>, menciona sólo derechos políticos.

El contenido más característico de la noción de ciudadanía es, como cabe imaginar, el derecho de sufragio. A través del mismo se articula preferentemente la participación, porque permite elegir representante o ser elegido como tal. En el Tratado de la Unión, el derecho de voto tiene dos manifestaciones. Así, se reconoce, en primer lugar, en el plano de los Estados miembros. El art. 8º B.1 atribuye a todo ciudadano de la Unión, que resida en un Estado miembro del que no sea nacional, el derecho a ser elector y elegible en las elecciones municipales, en las mismas condiciones que los nacionales de dicho Estado. La trascendencia que esta innovación ha tenido en los distintos ordenamientos internos ha sido indudable, porque ha obligado a revisar la conexión, hasta entonces necesaria, entre nacionalidad y derecho de voto<sup>14</sup>.

En el plano comunitario tiene quizá mayor interés el reconocimiento del derecho de sufragio activo y pasivo al Parlamento Europeo. Es cierto

que el Tratado de la Unión no crea esta facultad, que ya existía con anterioridad<sup>15</sup>. Pero el art. 8º B. 2 de dicha norma amplía considerablemente su ámbito, al reconocer el ejercicio del derecho también a los ciudadanos de la Unión que residan en un Estado miembro del que no sean nacionales.

El derecho de petición es otra de las facultades que se asocia, tradicionalmente, al estatuto del ciudadano. Constituye también una forma de colaborar en la formación de la voluntad de los poderes públicos, porque es una institución de democracia participativa. Estas son actividades que tienen por finalidad influir sobre la gestión de los poderes públicos, sin que por ello se traduzcan directamente en actos jurídicos que concluyen un procedimiento. El derecho de petición es una manifestación de opinión que no tiene necesariamente efecto sobre las decisiones a tomar por las autoridades, sino que sirve para insertar, en el procedimiento de formación de los actos de los poderes públicos, propuestas u opiniones. De esta forma, se induce a las autoridades a tener en cuenta un abanico más amplio de informaciones y de ideas, a los fines de la formación de sus decisiones<sup>16</sup>.

El art. 8º.D del T.C.C.E. contempla únicamente una modalidad para el ejercicio de este derecho. Esta consiste en la que se ejercita ante el Parlamento Europeo y que se desarrolla con más detalle en el art. 138 D<sup>17</sup>. El mismo precepto reconoce, además, el derecho de todos los ciudadanos de la Unión a dirigirse al Defensor del Pueblo europeo, figura que aparece regulada en el art. 138.F de la norma antes mencionada<sup>18</sup>.

El Tratado de la Unión crea una última facultad para los ciudadanos europeos. Esta consiste en el derecho a acogerse a la protección de las autoridades diplomáticas y consulares de cualquier Estado miembro en las mismas condiciones que los nacionales de dicho Estado (Art. 8º C). La protección diplomática es otro de los elementos típicos del estatuto del ciudadano, porque sólo puede reclamarse en cuanto miembro de una comunidad política. El Tratado de la Unión rompe, sin embargo, con la tradicional vinculación existente entre este derecho y la soberanía estatal. En efecto, la protección deberá dispensarse, aunque sea de forma subordinada<sup>19</sup>, también a favor de los ciudadanos de la Unión que sean nacionales de otros Estados miembros.

La técnica que el Derecho Comunitario utiliza para identificar a los titulares de la ciudadanía tampoco difiere mucho de las que son frecuentes en los Estados miembros. Recordemos que, según el art. 8º.2 del T.C.C.E., "será ciudadano de la Unión toda persona que ostente la nacionalidad de un Estado miembro".

Como ocurre en los ordenamientos nacionales, la ciudadanía se hace depender de la nacionalidad, ya que sólo los que pertenecen, de forma originaria o derivada, a una determinada comunidad<sup>29</sup> pueden participar en la formación de la voluntad política que vincula a dicha colectividad<sup>30</sup>.

Es cierto que, por su ámbito específico de competencias, el Derecho Comunitario realiza una remisión a los ordenamientos de los Estados miembros a la hora de definir quiénes son nacionales, y por lo tanto, ciudadanos de la Unión. De esta manera, los Estados miembros conservan plena libertad para fijar las reglas para la atribución de la nacionalidad<sup>31</sup>. Pero esta forma de operar no hace particularmente imperfecta a la ciudadanía europea<sup>32</sup>, ni obliga a considerarla un *tertium genus* entre la nacionalidad y la extranjería<sup>33</sup>.

Así, en primer lugar es preciso tener presente que, en materia de nacionalidad, el derecho interno realiza también frecuentes remisiones a otros ordenamientos<sup>34</sup>. En segundo lugar, conviene recordar que la ciudadanía europea no opera sólo frente a otros Estados miembros. Es cierto que supone atribuir a los no nacionales el derecho de voto para las elecciones municipales internas y al Parlamento Europeo; pero, en su dimensión más genuina, debería desplegar sus efectos más característicos frente al poder político de la propia Comunidad y habilitar al ciudadano europeo a participar en la toma de decisiones de dicha organización.

De esta forma y a partir del Tratado de la Unión, la atribución de la nacionalidad por parte de los Estados miembros produce un doble efecto. Constituye el substrato sobre el que se atribuye la ciudadanía del Estado miembro y el haz de derechos y obligaciones frente al poder público interno que esta ciudadanía comporta. Junto a ello, por originar también el surgimiento de la ciudadanía de la Unión, determina la imputación de derechos que actúan frente a otros Estados miembros y frente a la Comunidad.

El paralelismo que existe entre la ciudadanía europea y la ciudadanía nacional no puede llevarse

más allá de lo que se acaba de apuntar. Aunque es posible establecer semejanzas en la forma en que se identifica a los ciudadanos y los derechos que se les atribuye, las similitudes quiebran cuando se tiene en cuenta el objeto de la ciudadanía.

#### 4 LA CIUDADANÍA EUROPEA Y EL DÉFICIT DEMOCRÁTICO DE LA COMUNIDAD.

Antes se ha señalado que la ciudadanía es una garantía de la participación en la formación de la voluntad política. Bajo este punto de vista, surge indisolublemente unida al principio democrático.

Frente al súbdito, que es un mero destinatario del poder público, el ciudadano es, ante todo, titular de poder porque forma parte del órgano al que se atribuye la soberanía. A través de su participación en los procesos electorales, determina las principales directrices políticas y, mediante su actividad frente a los órganos públicos, concurre a la formación de la voluntad colectiva.

Esta funcionalidad democrática es, precisamente, lo que distancia la ciudadanía europea de la nacional. A pesar de que debería ser inherente a la noción que tratamos, en el caso comunitario dicha misión no se logra con la misma intensidad que en los Estados miembros.

La raíz del problema estriba en que los derechos políticos que el art. 8º del T.C.C.E. atribuye al ciudadano europeo no lo transforman en titular de poder político dentro de la Comunidad. Es cierto que dicho precepto reconoce, como ya se señaló, el derecho de sufragio activo y pasivo (art. 8ºB), por lo que podría parecer que atribuye al cuerpo electoral la formación de la voluntad política de la Comunidad. Pero este resultado dista mucho de alcanzarse.

En realidad, la participación electoral adquiere eficacia sobre todo frente a los Estados miembros (art. 8º.B.1), al permitir a los ciudadanos europeos concurrir, como electores y elegibles, a la formación de entidades que, aunque sean locales, son órganos de decisión. En este supuesto, la finalidad democrática inherente a la idea de ciudadanía no se proyecta en la estructura comunitaria, sino que refuerza el carácter participativo de los ordenamientos de los Estados miembros. Permite que los órganos municipales sean la expresión de la voluntad no sólo de

los nacionales, sino también de los residentes miembros de otros países de la Unión.

Otra cosa es lo que sucede en el plano comunitario. El Tratado de la Unión amplía el derecho de sufragio activo y pasivo para las elecciones al Parlamento Europeo - que se reconoce en las mismas condiciones a los nacionales y a los residentes miembros de otros países de la Comunidad (art. 8º.B.2) - pero no modifica la escasa influencia que el voto tiene en el ordenamiento comunitario. Aunque el derecho de sufragio se reconoce con las características tradicionales de los sistemas democráticos, no transforma al ciudadano en titular de la soberanía porque el órgano que resulta elegido carece de los suficientes poderes dentro del sistema.

Es cierto, entonces, que la ciudadanía europea resulta afectada por importantes limitaciones. Pero éstas no derivan del haz de derechos que se atribuyen al ciudadano, sino que entroncan con otro problema de distinta índole: el déficit democrático de la Comunidad.

El Tratado de la Unión ha supuesto un cierto incremento de las competencias atribuidas al Parlamento Europeo<sup>26</sup>. Pero, a pesar de ello, dicha Asamblea continúa desempeñando un papel residual en el sistema político comunitario en comparación con el protagonismo que corresponde al Consejo. De resultas de esta distribución de los poderes, el objeto de la ciudadanía europea se debilita: la participación del ciudadano no se articula sobre el órgano que ejerce la dirección política, sino en relación con una Cámara que desempeña una función de carácter secundario.

Podría objetarse que algo similar ocurre también en los Estados miembros, sin que se produzca el debilitamiento de la noción de ciudadanía. En los ordenamientos nacionales, la consolidación del Estado social y democrático de Derecho ha supuesto la racionalización del parlamentarismo y el consiguiente refuerzo del Ejecutivo. Así suele afirmarse que el Gobierno ha dejado de ser el comité delegado del Parlamento para transformarse en su comité directivo. Pero esta evolución no ha alterado el objeto de la ciudadanía porque es el elector quien continúa decidiendo la formación de la voluntad política del Estado. Si bien es el Gobierno el que concreta la función de dirección, el Ejecutivo necesita la investidura y la confianza del Parlamento y, por tanto y aunque sea indirectamente, del apoyo popular.

La ciudadanía europea carece de esta repercusión. Ni las normas que componen del derecho derivado son la expresión de la voluntad de los representantes del pueblo europeo, ni estos últimos pueden actuar como cauce del electorado para formar y controlar al Consejo, auténtico órgano de poder dentro de la Comunidad.

Antes de entrar a analizar cuales son las consecuencias de esta situación, merece la pena recordar la razón por la que surge. Las limitaciones que afectan al objeto la ciudadanía europea arrancan de una causa tan profunda como es la propia naturaleza de la Comunidad. A pesar de los debates y de los múltiples puntos de vista que se mantienen en torno a este tema, existe un cierto acuerdo a la hora de rechazar que pueda considerarse un Estado. Carece, pues, de alguno de los elementos que caracterizan a este tipo de organización política. Aunque tiene poder, su territorio es el territorio de los Estados miembros. Además no existe, al menos todavía, un sólo pueblo europeo, sino que existen tantos pueblos como Estados.

La ausencia de una sola comunidad humana, dotada de la suficiente unidad y homogeneidad, impide que la Unión se fundamente en el principio de soberanía popular, pilar básico de todo Estado democrático. En definitiva, el ciudadano europeo carece de la facultad de protagonizar la formación de la voluntad de la Comunidad porque ésta no tiene su origen en el cuerpo electoral de la Comunidad, sino que es consecuencia de la negociación entre los Ejecutivos de los Estados miembros.

Es cierto que la situación que se acaba de describir afecta a la noción de ciudadanía europea, porque limita sustancialmente su objeto. Pero también es verdad que no priva totalmente de legitimidad a la Unión. El carácter democrático de esta organización, conforme a su naturaleza no estatal, se asienta en la ciudadanía de los Estados miembros y por lo tanto, en los Parlamentos nacionales.

## 5 LOS LÍMITES A LA INTEGRACION COMUNITARIA.

Este último ha sido el argumento que ha permitido al *Bundesverfassungsgericht* salvar, en la Sentencia de 12 de octubre de 1993, la constitucionalidad de las Leyes dictadas en la República Federal Alemana para ratificar el Tratado de la

Unión Europea y modificar la Ley Fundamental<sup>31</sup>. Según el Tribunal Federal, el traspaso de competencias a la Comunidad no ha supuesto una vulneración del derecho de participación política que el art. 38 de la Constitución alemana atribuye a los ciudadanos, ni una alteración del principio democrático consagrado en el art. 20.1 y 2 de dicha norma, tal y como alegaban los recurrentes.

Es cierto que las decisiones en la Comunidad se adoptan, mayoritariamente, por un órgano constituido por los Gobiernos. Pero esto no supone vaciar de contenido a la soberanía popular ni privar de influencia al voto popular. Según el órgano constitucional, la legitimidad democrática de la Unión arranca, todavía, de los pueblos de los Estados y se articula a través de los Parlamentos nacionales.

El principio democrático exige, de esta manera, que sea la Dieta Federal, representante de todos los ciudadanos alemanes, el órgano que manifieste la soberanía del pueblo a través de sus decisiones. La articulación de este principio se verifica de dos formas distintas. Impone, en primer lugar, que tanto la adhesión<sup>32</sup>, como la modificación o ampliación<sup>33</sup> de la Comunidad se realice mediante una ley. Supone, en segundo lugar, que la Asamblea colabore en la política europea mediante la acción de control. Al hacer efectiva la responsabilidad parlamentaria del ejecutivo, la Asamblea "da lugar a un debate de la opinión pública y de los partidos políticos acerca de la política europea del Gobierno federal, convirtiéndose, pues, en un factor para la decisión electoral de los ciudadanos"<sup>34</sup>.

La Sentencia del BVerfG a la que se hace referencia ha recibido críticas de distinta naturaleza. En nuestro país, por ejemplo, ha sido calificada de "cimarrona" por el "pulso estatalista" que sostiene el fallo<sup>35</sup>. Pero no parece que estas opiniones sean de recibo. En efecto, conviene tener presente que el Tribunal Federal no esgrime la argumentación que se acaba de reseñar en contra de la Comunidad. Al contrario, la utiliza para despejar las dudas constitucionales suscitadas a la hora de ratificar el Tratado de la Unión y para permitir, en definitiva, el reforzamiento de la propia Comunidad.

Es cierto que esta forma de construir la legitimidad democrática de la Comunidad parte de la consideración de que Alemania es uno de los "señores de los tratados", por conservar "la calidad de Estado soberano por derecho propio"<sup>36</sup>.

También es verdad que, si son los pueblos de los Estados quienes sustentan a la Unión a través de los Parlamentos nacionales, el principio democrático impone límites a la expansión de funciones y competencias de las Comunidades europeas<sup>37</sup>. Pero estas consideraciones son quizá la consecuencia ineludible de la estructura actual de la Comunidad. La ausencia de un pueblo europeo, del que emanen los poderes de la Unión y las limitaciones de la ciudadanía obligan a salvar la legitimidad democrática de la Comunidad acudiendo, paradójicamente, a un discurso por fuerza estatalista.

La escasa influencia de la ciudadanía europea en el ejercicio de los poderes de la Unión tiene, por tanto, importantes repercusiones. Más en concreto, en cuanto que obliga a legitimar a la Comunidad en los Estados miembros, supone un obstáculo difícilmente superable para lograr una mayor integración comunitaria.

No se trata, en esta ocasión, de las limitaciones que puedan deducirse de la necesidad de preservar la soberanía del Estado<sup>38</sup>. Las que aquí interesan son las que se derivan de la naturaleza democrática de los países miembros. Estos frenos son, al menos formalmente, infranqueables, ya que no se pueden remover ni tan siquiera mediante la reforma de las Constituciones de los Estados miembros.

En algunas ocasiones, este tipo de límite aparece recogido expresamente en las normas constitucionales. Este es, por ejemplo, el caso de la Ley Fundamental de Bonn. El nuevo art. 23.1 de este texto recuerda que también valen para la construcción de la Unión Europea las cláusulas de intangibilidad que recoge el art. 79.3. Entre éstas figura la afirmación de que todo el poder emana del pueblo, quien lo ejerce directamente en las elecciones y votaciones o a través de los órganos del Estado (art. 20.2).

En otros supuestos, los obstáculos a una mayor integración europea pueden deducirse de preceptos constitucionales que, aunque no se refieran expresamente al principio democrático, tienen un contenido que puede considerarse análogo. Esto es lo que sucede, por ejemplo, en la Constitución francesa, cuyo art. 89 impide que se modifique la forma republicana de gobierno. D. Maus ha sugerido la necesidad de deducir de esta expresión algo más vasto de lo que indica literalmente, de forma que el precepto englobe también los principios esenciales del orden democrático<sup>39</sup>.

Nuestra Constitución no recoge, al menos de forma explícita, cláusulas de intangibilidad como las que se acaban de describir. Para algunos autores, esto significa que no existen límites materiales para la revisión de la Constitución. Ni tan siquiera el principio democrático es, sustancialmente, un obstáculo para el pueblo soberano, porque este último puede cambiar totalmente la Constitución para renunciar a su propia soberanía<sup>36</sup>. Así, sería posible transitar de la democracia a la dictadura siempre que se respetaran los procedimientos de reforma previstos en la Norma fundamental.

En el caso que nos ocupa no parece, sin embargo, que esta solución sea de recibo. Nada excluye que, mediante la reforma de la Constitución, el pueblo español acepte ejercitar su soberanía en unión con otros pueblos europeos, directamente o a través de los poderes de la Comunidad. Pero no parece posible, ni tan siquiera a través del procedimiento agravado previsto en el art. 168 C.E, que los ciudadanos renuncien a ejercitar su influencia en el sistema político en favor de órganos no legitimados democráticamente. Como afirma I. De Otto, la hipótesis de que el pueblo pueda renunciar a la soberanía es una contradicción en si misma. En palabras del autor, "si el pueblo tiene un poder al que renuncia, la norma en la que se contiene esa renuncia no puede tener su fundamento en el poder del pueblo, porque esto significa que no ha habido tal renuncia"<sup>37</sup>.

## 6 LA DIMENSION DE LA CIUDADANIA EUROPEA.

En resumen, puede afirmarse que nos encontramos ante un círculo vicioso. La forma en que se distribuyen los poderes dentro de la Unión debilita a la ciudadanía europea, que pierde su finalidad más característica como consecuencia del vaciamiento del derecho de voto. Pero esta situación perjudica, a su vez, al poder de la Comunidad, porque lo deslegitima. Como consecuencia de la limitada influencia de la ciudadanía europea, se impone hallar el fundamento democrático de la Unión al margen de su estructura, acudiendo a los Estados miembros.

La situación que se acaba de describir es, sobre todo, resultado de la naturaleza híbrida de la Comunidad que, al negar la existencia de un

pueblo europeo, priva parcialmente de sentido a la idea de ciudadanía. Pero, a pesar de ello, dicha noción no es un concepto hueco, carente de contenido. Aún con sus limitaciones, conserva parte de la eficacia jurídica que caracteriza a la figura. Manifiesta, por ello, una notable capacidad para lograr una progresiva integración política entre los pueblos de la Comunidad.

Así, y en primer lugar, el ciudadano europeo, por el hecho de ser tal, goza de espacios de participación que, como vimos, actúan frente a los otros Estados miembros y frente a la propia Comunidad. En este último ámbito, junto a ejercer el derecho de petición, cabe acudir ante el Defensor del Pueblo para instar su intervención en supuestos de mala administración. Pero, sobre todo, no hay que desestimar de manera radical la tarea que corresponde al Parlamento elegido por todos los pueblos de la Unión.

Es cierto que dicha Cámara no goza de las mismas funciones que tienen los Parlamentos nacionales, por lo que su influencia en la función normativa y en la vida política es más reducida. Pero conviene recordar que todo Parlamento desempeña, en la actualidad, un doble papel<sup>38</sup>. Actúa, antes que nada, como órgano porque la voluntad que expresa es la que corresponde a la totalidad de la organización política. Pero se manifiesta, además, como institución. Es entonces cuando constituye un ámbito de debate público, en el que todos los sectores de la Cámara expresan las opiniones por las que han resultado elegidos.

El Parlamento Europeo desempeña un papel secundario cuando actúa como órgano, porque no tiene la última palabra ni en la actividad legislativa, ni en la formación del Ejecutivo. Cuando actúa como institución desartolla, sin embargo, una actividad idéntica a la que corresponde a las Asambleas nacionales. Constituye un foro privilegiado de debate en la que los distintos grupos elegidos por los ciudadanos europeos pueden obtener información, plantear propuestas y expresar sus críticas a los poderes de la Comunidad<sup>39</sup>. De esta forma, el Parlamento contribuye a formar una opinión pública europea, requisito indispensable para el funcionamiento democrático de la Comunidad.

La creación de la ciudadanía europea obedeció a la intención de lograr una mayor integración entre los miembros de la Unión. Es cierto que las limitaciones que afectan a la figura, rela-

cionadas con la estructura de poderes de la Comunidad, ensombrecen dicho objetivo. A pesar de ello, parece un concepto capaz de fomentar la cohesión. Al hacer más homogénea la posición jurídica de los ciudadanos de los Estados miembros, logra dar un paso adelante en la exigencia de unidad que es necesaria para la creación de un sólo pueblo europeo.

## NOTAS

1 González Márquez, P., prólogo al libro de Carlos M.<sup>a</sup> Bru *La ciudadanía europea*, Madrid, 1994, pag. 7. El texto de la propuesta oficial española, de octubre de 1990 aparece publicada en la *Revista de Estudios Europeos*, nº1, 1991, pag. 333 y ss.

2 Los principales trabajos aparecen recogidos en las siguientes referencias bibliográficas.

3 Así, por ejemplo, el principio de no discriminación por razón de nacionalidad, sexo (arts. 6, 119 T.C.C.E.) o situación económica (art. 4.b T.C.C.E.C.A.).

4 Así, por ejemplo, Pérez Vera, E. "La ciudadanía europea en el Tratado de Maastricht", *Homenaje al profesor M. Díez de Velasco*, Madrid, 1993, pag. 1127. Una concepción similar de la idea de ciudadanía, también en Mangas Martín, A. "La ciudadanía de la Unión Europea" en *El Defensor del Pueblo en el Tratado de la Unión Europea*, Madrid, 1993, pag. 40.

5 Este es el caso, por ejemplo, de Rallo Lombarte, A. "Los derechos de los ciudadanos europeos", *Cuadernos de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, nº5, 1993, pag. 68; Hierro Hernández-Mora, A. "La ciudadanía europea y la protección de los derechos fundamentales", en *España y el Tratado de la Unión Europea*, Madrid, 1994, pag. 191. La distinción entre ambas concepciones aparece claramente trazada, sin embargo por Liñán Noguera, D.J. "La ciudadanía de la Unión Europea", *El Derecho Comunitario europeo y su aplicación judicial*, Madrid, 1993, pag. 280.

6 Como ejemplo, pueden traerse a colación la opinión de Espinar Vicente, J.M. Para el autor, la expresión que utiliza el Tratado de Maastricht para definir el concepto de ciudadanía de la Unión no es sino "un circunloquio de muy matizado valor jurídico-práctico". Como no supone que surjan derechos específicos que invistan al destinatario de un estatuto autónomo y diferencial, no se está creando ni un estado civil ni un estado político nuevo. (*La nacionalidad y la extrajeniería en el sistema jurídico español*, Madrid, 1994, pag. 52).

7 Merece la pena citar como ejemplo las palabras de A. Hierro Hernández-Mora, quien señala que la línea de pensamiento seguida por el Derecho Comunitario a la hora de reconocer derechos a los nacionales de los Estados miembros ha sido criticada por aquellos que aspiran a un proceso más profundo de integración. Para estos últimos, "sólo podrá alcanzarse una federación...configurando la ciudadanía de la Unión como una verdadera ciudadanía común, un auténtico status civitatis que supere la vinculación de cada nacional a su Estado. En virtud de su vinculación con la Unión, los ciudadanos dispondrán de un conjunto homogéneo de derechos y obligaciones con independencia de cuál sea la nacionalidad concreta que ostenten" (ob. cit., pag. pag. 177). Es de similar opinión también Pérez Vera, E. ob. cit., pag. 1145.

8 "Cittadinanza e diritti fondamentali", *Teoria politica*, nº3, 1993, pag. 64.

9 *Sistema dei diritti pubblici subbiectivi*, Milán, 1912, pag. 127 y ss. Traducción al italiano revisada por el autor sobre la segunda edición alemana. Prefacio de V.E. Orlando.

10 *Teoría de la Constitución*, Madrid, 1934, traducción de F. Ayala, pag. 197.

11 Quizá por este motivo es frecuente en los análisis que se han llevado a cabo en otros países de nuestro entorno. Sirvan como ejemplos Sébastien, G. "La citoyenneté de l'Union Euro-

pécenne", *RDP*, nº 5, 1993, pag. 1263 y ss.; Lippolis, V. "La cittadinanza europea", *Quaderni Costituzionali*, nº 1, 1993, pag. 113 y ss.

12 Díez-Picazo I., Gullón, A. *Sistema de Derecho Civil*, Vol. I, Madrid, 1988, pag. 434. La distinción entre ambos elementos es frecuente en la teoría de los derechos fundamentales. Así, el Tribunal Constitucional ha asumido de modo explícito esta diferenciación y le ha atribuido relevancia para la decisión del caso. (Jiménez Campo, J. "La garantía constitucional del secreto de las comunicaciones", *R.E.D.C.*, nº 20, 1987, pag. 38).

13 La constituida por el derecho a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros, que figura en el art. 8.ºA y que suele considerarse, en los distintos ordenamientos, como un derecho de la persona.

14 Como se recordará, en varios países fue necesario modificar el texto constitucional. Para que España pudiese ratificar el tratado de Maastricht, fue necesario consultar al Tribunal Constitucional que, en la Declaración de 1 de julio de 1992, estableció la necesidad de modificar el art. 13 de la Norma fundamental. Esto se llevó a cabo por medio de la Reforma de 28 de agosto de 1992. (Acercas de esta cuestión, por ejemplo, Rubio Lorente, F. "La Constitución española y el tratado de Maastricht", *R.E.D.C.*, nº 36, 1992; López Aguilár, J.J. "Maastricht y la problemática de la reforma de la Constitución", *R.E.P.*, nº 77, 1992.) El tema ha sido también polémico en Francia, donde el Presidente de la República, conforme al art. 54 de la Constitución, instó al Consejo Constitucional a fin de que se pronunciase sobre la compatibilidad del Tratado de la Unión y la Constitución francesa. El Consejo, en su Decisión 92-308 declaró que ciertas disposiciones del Tratado, entre las que se encontraban el derecho de voto y la elegibilidad de los extranjeros, no eran conformes a la Constitución. Esta se reformó por Ley Constitucional de 25 de junio de 1992. En la misma, se reconoce el derecho de voto y de elegibilidad en las elecciones municipales a los ciudadanos de la Unión residentes en Francia. Se prohíbe, sin embargo, que estos ciudadanos ejerzan la función de alcaldes, o puedan participar en la elección de Senadores. Posteriormente, se plantearon ante el Consejo la constitucionalidad del propio tratado de Maastricht (Decisión nº 92-312, de 2 de septiembre) y de la Ley aprobada en referéndum de 20 de septiembre de 1992, por la que se autorizaba la ratificación del Tratado de la Unión europea (Decisión nº 92-313, de 23 de septiembre de 1992). Acerca de todas estas cuestiones, sobre todo, *Revue Française de Droit Constitutionnel*, nº 11, 1992, monográfico dedicado a "La constitution Française et le Traité de Maastricht". El problema que se planteó en la R.F.A. se analizará posteriormente.

15 Así aparece recogida en el art. 1 del Acta relativa a la elección de los representantes en el Parlamento Europeo por sufragio universal directo aneja a la decisión del Consejo de 20 de septiembre de 1976, que modificó el art. 138 del T.C.C.E.

16 La definición de las instituciones de democracia participativa es de Pizzorusso, A. "Democrazia partecipativa e attività parlamentare", *Parlamento. Istituzioni, Democrazia*, Milán, 1980, pag. 133. Acerca de la naturaleza del derecho de petición, Biglino Campos, P. "La iniciativa legislativa popular en el ordenamiento jurídico estatal", *R.E.D.C.*, nº 19, 1987, pag.91 y ss.

17 Este derecho no es nuevo, aunque antes aparecía recogido sólo en el Reglamento del Parlamento Europeo (art. 128 a 130), cuya eficacia jurídica externa es, al menos, discutible. En el art. 138 D del T.C.C.E. se atribuye a cualquier ciudadano de la Unión, así como a cualquier persona física o jurídica residente en la Comunidad, podrá ejercitarse de forma individual o colectiva, pero siempre sobre asuntos que afecten directamente al peticionario y sean sobre un ámbito propio de actuación de la Comunidad.

18 No es éste el momento de extenderse en el análisis de dicha figura. Conviene sólo señalar que podrán acudir ante el Defensor del Pueblo los ciudadanos de la Unión o cualquier otra persona física o jurídica que resida o tenga su domicilio social en un Estado miembro. Es posible presentar una reclamación sobre cualquier supuesto de mala administración de las instituciones u órganos comunitarios, con exclusión de los jurisdiccionales. La facultad comprende el derecho a ser informado de las investigaciones llevadas a cabo por la institución.

19 En efecto, para que el ciudadano pueda ejercer el derecho es necesario que se encuentre en el territorio de un tercer país en el que no exista representación del Estado miembro del que sea nacional.

20 Esta es la concepción de nacionalidad que suele manejarse en Derecho civil. Así, por ejemplo, Díez-Picazo, I. y Gullón, A., quienes afirman, retomando a E. De Castro, que "La nacionalidad se concibe como «cualidad que infunde a una persona el hecho de pertenecer a una comunidad nacional organizada en forma de Estado»". (*Sistema de Derecho Civil*, vol. I, Madrid, 1988, pag. 303).

21 No conviene olvidar, sin embargo, que si bien la nacionalidad es el substrato de la ciudadanía, ambos términos no coinciden plenamente. En efecto, el disfrute de los derechos políticos que componen el *status* de ciudadano suele exigir otros requisitos además de la posesión de la nacionalidad. Así, por ejemplo, el ejercicio del derecho de petición suele reservarse a los mayores de edad, mientras que para el derecho de voto no sólo se exige la nacionalidad y la mayoría de edad, sino también la inscripción en el censo electoral.

22 Este principio fue reconocido también por el TJCE en el asunto *Micheletti* (S. 7 de julio de 1992). En la Sentencia, se afirma que "la determinación de los modos de adquisición y pérdida de la nacionalidad es, de conformidad con el Derecho internacional, competencia de cada Estado miembro". El mismo principio aparece recogido en Declaración número dos aneja al acta final al Tratado de la Unión. En ésta se afirma que "La Conferencia declara que cuando en el tratado constitutivo de la Comunidad Europea se haga referencia a los nacionales de los Estados miembros, la cuestión de si una persona posee una nacionalidad determinada se resolverá únicamente remitiéndose al Derecho nacional del Estado miembro de que se trate". Sobre estos asuntos, Liñán Noguera, D.J., ob. cit., pag. 283 y Mangas Martín, A., ob. cit., pag. 37.

23 Como afirma, por ejemplo, A. Hierro Hernández-Mora, ob. cit., pag. 190. Según este autor, la situación transitoria e imperfecta en la que nos hallamos actualmente justifica que "...un particular pueda invocar su condición de ciudadano europeo frente a una Entidad política (la Unión Europea) que no interviene, al menos de manera directa, en la determinación del conjunto de personas que se benefician de la misma". (Ob. cit., pag. 190).

24 Como hace, por ejemplo, Pérez Vera, E. ob. cit., pag. 1132.

25 Esto puede suceder, por ejemplo, en materia de doble nacionalidad por lo dispuesto en el art. 11.3 de la Constitución. La remisión a lo establecido en otros ordenamientos es necesaria, a veces, para evitar que se produzcan fenómenos como la apatridia,

que es lo que pretende, por ejemplo, el art. 17.c del Código Civil.

26 Art. G.E. 41 del T.U.E.

27 Ley sobre el Tratado de La Unión Europea de 28 de diciembre de 1992 y Ley de reforma de la Ley Fundamental de 21 de diciembre de 1992.

28 En palabras textuales del BVG "En la Ley de Autorización para ratificar el ingreso en una comunidad de Estados reside la legitimación democrática tanto de la existencia de esa misma comunidad de Estados cuanto de sus atribuciones para adoptar resoluciones mayoritarias que vinculen a los Estados miembros" (Fund. C.I.a).

29 Según el órgano de justicia constitucional, "la necesaria influencia por parte de la Dieta Federal queda garantizada por lo pronto por el hecho de que, según el art. 23, apdo. 1, LF, para la adhesión de Alemania a la Unión Europea y para el perfeccionamiento de ésta mediante modificación de los fundamentos contractuales o mediante ampliación de sus competencias, se requerirá una ley que, cumpliéndose los requisitos del apdo. 3, tendrá que hallar el respaldo de las mayorías cualificadas que menciona el art. 79, apdo 2 LF." (Fund. C.II.1b).

30 Fund. C.II.2a).

31 Como hace, por ejemplo, López Castillo, A. "De integración y soberanía. El Tratado sobre la Unión Europea (TUE) ante la Ley Fundamental alemana", *RFDC*, nº 40, 1994, pag. 232 y 239.

32 Fund. C.II.1a).

33 Fund. C.II.2b)2).

34 Acerca de esta cuestión en nuestro país, especialmente, Pérez Tremps, P. *Constitución española y Comunidad europea*, Madrid, 1994, pag. 89.

35 "Sur «la forme républicaine du gouvernement»", *RFDC*, nº 11, 1992, pag. 412.

36 Esta es la opinión mantenida, por ejemplo, por M. Aragón en *Constitución y democracia*, Madrid, 1989, pag. 48 y ss.

37 *Derecho Constitucional. Sistema de fuentes*, Barcelona, 1989, pag. 64.

38 Esta distinción en Aragón, M., epílogo al libro de A. Garrarena *Representación política y Constitución democrática*, Madrid, 1991, pag. 117-118.

39 El Parlamento Europeo ha manifestado su capacidad como institución cuando, en la sesión de 21 de julio de 1994, impuso un fuerte voto de castigo a la propuesta de Presidente de la Comisión, que estuvo a punto de ser rechazada. A pesar del carácter no vinculante de la votación, el resultado ha tenido un fuerte efecto político. Ha puesto de manifiesto el rechazo de amplios sectores de la Asamblea ante el procedimiento, secreto y bilateral, que se ha seguido para llevar a cabo la designación.