

CIUDADANÍA DE LA UNIÓN Y NACIONALIDAD. LA INCIDENCIA DEL DERECHO DE LA UNIÓN EN LAS COMPETENCIAS SOBRE LA NACIONALIDAD DE LOS ESTADOS MIEMBROS.

Ángela CRUZ LUNA
Universidad de Córdoba.

Resumen: Es ciudadano de la Unión Europea toda persona que ostente la nacionalidad de un Estado miembro de la Unión Europea. La ciudadanía europea es complementaria a la nacionalidad y son los Estados los que tienen la competencia exclusiva para determinar quiénes son sus nacionales. Por lo que ostentar la nacionalidad de un Estado miembro es lo que determina la condición de ciudadano de la Unión y la titularidad de los derechos del estatuto de ciudadanía. Sin embargo, el disfrute del estatuto del ciudadano de la Unión no se limita a los nacionales de los Estados miembros, tal y como se ha puesto de manifiesto tanto por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea como por la incidencia del Derecho de la Unión. En este sentido, la Jurisprudencia y el Derecho de la Unión han reconocido como titulares de los derechos propios de la ciudadanía de la Unión a personas que no son nacionales de un Estado miembro y por lo tanto no son ciudadanos europeos.

Palabras clave: Ciudadanía de la Unión. Nacionalidad de los Estados miembros. Competencias de los Estados miembros. Adquisición. Pérdida. Límites. Jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

Summary: Any person who holds the nationality of an EU Member State is automatically also an EU citizen. EU citizenship is additional to and does not replace nationality. It is for each EU Member State to lay down the conditions for the acquisition and loss of nationality of that country. It is nationality of a Member State that determines the EU citizenship and entails the citizenship rights. However EU citizenship rights are not restricted only to the nationals of a Member State as it is stated by the case law of the European Court of Justice and the EU law. Therefore case law and laws recognized as holders of Union citizenship's rights to people not holding the nationality of a Member State and consequently not EU citizens.

Key words: EU Citizenship. Nationality of Member States. Competences of Member States. Acquisition. Loss. Limits. Court of Justice of the European Union case law.

Sumario: 1. INTRODUCCIÓN. 2. CIUDADANÍA DE LA UNIÓN Y NACIONALIDAD. 2.1. Significado de la nacionalidad. 2.2. Ciudadanía y nacionalidad. Las competencias de los Estados miembros en materia de nacionalidad. Modulaciones de las competencias sobre nacionalidad de los Estados miembros derivadas del Derecho de la Unión. 2.5. Modulaciones en la titularidad de los derechos de la ciudadanía. 2.5.1 Derecho de petición al Parlamento Europeo y al Defensor del Pueblo. 2.5.2. Derecho de protección diplomática y consular. 2.5.3. Derecho al sufragio activo y pasivo en las elecciones al Parlamento Europeo. 2.5.4. Derecho de residencia. 3. CONCLUSIONES. 4. Referencias bibliográficas

1. INTRODUCCIÓN.

De conformidad con el artículo 9 del Tratado de la Unión Europea (en adelante, TUE) y el artículo 20 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (en adelante, TFUE), será ciudadano de la Unión toda persona que tenga la nacionalidad de un Estado miembro. La ciudadanía de la Unión se consigue por ser nacional de un Estado miembro, a cuyos nacionales se atribuye

automáticamente, otorgándoles un estatuto jurídico adicional. En efecto, la ciudadanía de la Unión está constituida por un conjunto de derechos y deberes que vienen a sumarse a los derechos y deberes vinculados a la ciudadanía de un Estado miembro. Esta ciudadanía complementa la nacionalidad sin sustituirla, por lo que se sostiene que no se puede adquirir de forma independiente de la nacionalidad, sino que se obtiene necesariamente cuando se adquiere la nacionalidad de un Estado miembro. En suma, ostentar la nacionalidad de un Estado miembro es lo que determina la condición de ciudadano de la Unión y la titularidad de los derechos propios del estatuto de la ciudadanía europea.

Sin embargo, la correlación existente entre nacionalidad de un Estado miembro, ciudadanía de la Unión y titularidad de los derechos propios de la ciudadanía europea no es tan perfecta como podría parecer. El objeto de esta comunicación es determinar, en primer lugar, la relación existente entre las nociones de nacionalidad y ciudadanía de la Unión, analizando las competencias que tienen los Estados miembros a la hora de determinar la nacionalidad y la incidencia del Derecho de la Unión en las mismas. En segundo lugar, se prestará atención a ciertos supuestos en los que el Derecho de la Unión ha reconocido como titulares de derechos propios de la ciudadanía europea a personas que no son nacionales de un Estado miembro ni, consecuentemente, ciudadanos europeos

2. CIUDADANÍA DE LA UNIÓN Y NACIONALIDAD.

2.1. Significado de la nacionalidad

La idea moderna de nacionalidad tiene su origen histórico en el concepto romano de *status civitatis* que se configura en las fuentes como ciudadanía romana o condición de *cives*¹. Es a principios del siglo XIX cuando comienza a dibujarse la idea moderna de nacionalidad.

La nacionalidad se presenta tradicionalmente como un presupuesto para el disfrute de derechos políticos, civiles o sociales, derechos que se vinculan a ese estatuto de ciudadano. La posesión de la nacionalidad determina el reconocimiento de estos derechos y su adquisición se basa sobre criterios definidos por el Estado que suelen estar vinculados al derecho de la sangre o al derecho del suelo². De este modo, la nacionalidad es un vínculo de Derecho público por el que el Estado determina quiénes son sus ciudadanos³.

Diferentes autores han definido el concepto de nacionalidad. Según De Castro⁴, la nacionalidad se concibe, como la “cualidad que infunde a una persona el derecho de pertenecer a una comunidad nacional organizada en forma de Estado”. Lasarte la define como la integración de la persona en cualquier organización política de carácter estatal; de tal manera que la persona queda

1 Díez-Picazo, L. y Gullón, A. (2016): *Sistema de Derecho Civil, Volumen I, Parte general del Derecho Civil y personas jurídicas*, Tecnos. Madrid, p. 257.

2 Garot, M.J. (2012): “La ciudadanía de la UE: novedades desde Lisboa y Luxemburgo”. *Revista Direito*. Núm. 16, pp. 745-768.

3 Rodríguez Pineau, E. (2013): “Identidad y nacionalidad”, *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid*. Núm. 17, pp. 207-235.

4 De Castro, F. (1952): *Derecho Civil de España*, Civitas. Madrid, p. 365.

sometida al ordenamiento jurídico de dicho Estado, mientras que este queda obligado a reconocer y respetar los derechos fundamentales y las libertades cívicas de aquella⁵.

El Tribunal de Justicia de la Haya definió también qué es la nacionalidad:

“Según la práctica de los Estados, las decisiones arbitrales y judiciales y las opiniones doctrinales, la nacionalidad es un vínculo jurídico que tiene por fundamento un hecho social de relación; una solidaridad efectiva de existencia, de intereses, de sentimientos, junto a una reciprocidad de derechos y deberes. Es, se puede decir, la expresión jurídica del hecho de que el individuo al que le ha sido conferida, bien directamente por la ley, bien por un acto de autoridad, está de hecho más estrechamente unido a la población del Estado que se la ha conferido, que a la de cualquier otro (...). Conferida por un Estado, no le da título para el ejercicio de la protección nacional respecto de otro Estado más que si constituye la traducción en términos jurídicos de la relación del individuo considerado con el Estado que le ha hecho su nacional”⁶.

Siguiendo la definición del Código Civil español, artículo 9.1⁷, la nacionalidad es el estado civil fundamental de la persona, que influye en su capacidad de obrar, pues de acuerdo con la nacionalidad se aplican las leyes relativas a los derechos y deberes de familia, estado, condición y capacidad legal de la persona y la sucesión; es la ley nacional la que regula estas materias tanto para los españoles como para los extranjeros⁸.

En suma, la nacionalidad define la relación de pertenencia del individuo a un Estado, su relación jurídica y también la situación de la persona frente a los demás Estados de los cuales no se disfruta la nacionalidad, para los que resulta un extranjero.

2.2. Ciudadanía y nacionalidad

La *Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen* de 1789 definía la ciudadanía al considerar al ciudadano como un miembro activo de la comunidad política que tiene derechos y deberes. Esta Declaración distinguía entre los derechos del hombre, identificados con los derechos naturales, y los derechos de

5 Lasarte, C. (2015): *Parte general y derecho de la persona. Principios de derecho civil*. Marcial Pons. Madrid, p. 234.

6 Sentencia de 6 de abril de 1955, Asunto Nottebohm.

7 Artículo 9.1 CC: “La ley personal correspondiente a las personas físicas es la determinada por su nacionalidad. Dicha ley regirá la capacidad y el estado civil, los derechos y deberes de familia y la sucesión por causa de muerte”.

8 De este modo, es cierto que se establece una diferenciación entre nacionales y extranjeros y, de hecho, nuestro artículo 27 del Código Civil dice que los extranjeros gozan en España de los mismos derechos civiles que los españoles, salvo lo dispuesto en las leyes especiales y en los tratados internacionales. Leyes y reglamentos especiales que establecen normas de carácter excepcional respecto de actos y negocios jurídicos realizados por extranjeros o la exigencia administrativa de permisos de residencia y de trabajo. Tal y como señala Díez-Picazo, las diferencias son excepcionales pero existen. Díez-Picazo, L. y Gullón, A. (2016): *Sistema de Derecho Civil, Volumen I, Parte general del Derecho Civil y personas jurídicas*. Tecnos. Madrid, p. 258.

los ciudadanos, identificados con los derechos que permiten al hombre gozar de su condición de hombre social⁹.

Nacionalidad y ciudadanía son dos términos estrechamente vinculados, aunque la relación entre estos no sea siempre fácil de delimitar. Según Carlos Lasarte “son términos sinónimos”¹⁰, si bien la profesora Dolores Blázquez señala que son conceptos que se distinguen claramente¹¹. En realidad, en algunos Estados son términos intercambiables, mientras que en otros se distingue claramente entre la vertiente interna de la pertenencia a un Estado que confiere una serie de derechos políticos, sociales y económicos (i. e. ciudadanía) y la manifestación externa de esa pertenencia (i. e. nacionalidad)¹².

De acuerdo con esta última distinción, el concepto de ciudadanía desarrollado a partir del siglo XVIII en el periodo de las grandes revoluciones, es un concepto político que supone el reconocimiento de un *status* jurídico conferido al individuo frente al Estado, regulando relaciones entre uno y otro en forma de derechos, libertades y deberes. Según Jiménez Piernas, “la ciudadanía posee principalmente una significación jurídico constitucional, *ad intra* de la propia comunidad política, mientras que la nacionalidad posee, en cambio, una significación jurídica internacional, *ad extra* de dicha comunidad y en sus relaciones estatales”¹³.

La ciudadanía europea no define un vínculo jurídico-político en términos puros, sino una relación que vincula a un sujeto físico a partir de su nacionalidad originaria. La UE, en principio, no interviene en la definición de quiénes son sus ciudadanos, solo es ciudadano europeo quien tiene previamente un vínculo de nacionalidad con un Estado miembro, siendo esta unión, la tradicional entre el individuo y el poder del Estado, la que realmente resulta relevante¹⁴. De este modo, la ciudadanía de la Unión supone aceptar que los nacionales de los Estados miembros tienen un doble vínculo político, con su Estado y con la UE¹⁵.

Los derechos y los deberes derivados de la ciudadanía europea se añaden a los derechos y deberes propios de la nacionalidad, sin interferir en los mismos ni limitarlos en modo alguno¹⁶. Por lo que la ciudadanía europea es complementaria y no sustitutiva de la nacionalidad¹⁷ y desde su introducción quedó claro que se trata de un estatuto adicional al de nacional de un Estado miembro. Por lo tanto, no confiere una segunda nacionalidad¹⁸ sino unos derechos directamente vinculados con la Unión Europea.

9 Garot, M.J. (2012): “La ciudadanía de la UE:...”, cit., p. 746.

10 Lasarte, C. (2015): *Parte general...*, cit., p. 235.

11 Blázquez Peinado, D. (1998): *La ciudadanía de la Unión*, Universitat de Valencia. Valencia, p. 61.

12 Rodríguez Pineau, E. (2103): “Identidad y nacionalidad”, cit., p. 208.

13 Jiménez Piernas, C. (1993): “La protección diplomática y consular del ciudadano de la Unión Europea”. *Revista de Instituciones Europeas*. Núm.1, p. 15.

14 Huelin Martínez de Velasco, J. (2007): “Libre circulación de personas en el ámbito comunitario”. *Estudios de Derecho judicial*. Madrid, p. 19.

15 Mangas Martín, A. y Liñán Noguerras, D. (2015): *Instituciones...*, cit., p. 153.

16 Abellán Honrubia, V., Vilá Costa, B. y Andreu Olesti Rayo, A. (2011): *Lecciones de Derecho Comunitario Europeo*. Ariel. Madrid, p. 295.

17 Artículo 20.1 del TFUE: “Se crea una ciudadanía de la Unión. Será ciudadano de la Unión, toda persona que ostente la nacionalidad de un Estado miembro”. Se reitera su carácter “complementario” y no sustitutivo de la ciudadanía nacional en los art 20.3 del TFUE y en el artículo 9 del TUE.

18 Rodríguez Pineau, E. (2013): “Identidad y nacionalidad...”, cit., p. 218.

Para que no pudiera haber ninguna duda, los Estados miembros precisaron en la Declaración segunda relativa a la ciudadanía y aneja al Tratado de Maastricht lo siguiente: "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. Los Estados miembros podrán declarar, a efectos informativos, quiénes deberán considerarse sus nacionales a efectos comunitarios mediante una declaración presentada a la Presidencia, la cual podrá modificarse en caso necesario". Sin embargo, algunos Estados miembros, como por ejemplo Dinamarca, siguieron dudando de que la ciudadanía de la Unión pudiera confundirse con el concepto de ciudadanía nacional (o "nacionalidad"), y de ahí la Declaración unilateral del estado danés contenida en el anexo 3 de las Conclusiones de la Presidencia en el Consejo Europeo de Edimburgo de 1992: "la Ciudadanía de la UE es un concepto político y jurídico realmente distinto del concepto de ciudadanía en la Constitución del Reino de Dinamarca (...) El TUE no prevé la intención de crear un tipo de ciudadanía de la unión equiparable a la ciudadanía propia de un Estado-nación". Además, los Estados miembros reiteraron en ese Consejo Europeo esa misma opinión: "Las disposiciones de la Segunda Parte del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea relativas a la ciudadanía de la Unión otorgan a toda persona que ostente la nacionalidad de los Estados miembros derechos adicionales y protección, tal como se especifica en dicha Parte, y de ninguna forma sustituyen a la ciudadanía nacional. La cuestión de si un individuo posee la nacionalidad de un Estado miembro solo se resolverá refiriéndola al Derecho nacional del Estado miembro interesado".

La profesora Araceli Mangas señala que de este precepto, artículo 20.1 del TFUE, que declara el carácter complementario de la ciudadanía europea, se derivan dos consecuencias. La primera es que este nuevo *status* no elimina o sustituye a la nacionalidad. De hecho la ciudadanía de la Unión presupone la ciudadanía de un Estado miembro, coexistiendo ambas. Y la segunda es que se establece un vínculo indisoluble entre la nacionalidad de un Estado miembro y la ciudadanía de la Unión, ya que poseer una nacionalidad de un Estado miembro es la condición *sine qua non* para disfrutar del *status* de ciudadano de la Unión, por lo tanto, si se pierde la nacionalidad de un Estado miembro se pierde la ciudadanía de la Unión¹⁹.

El concepto de ciudadanía establece la superposición de dos *status civitatis*, nacionalidad del Estado y ciudadanía de la Unión, sobre los mismos sujetos. Esto quiere decir que la persona que tenga la nacionalidad de uno de los Estados miembros va a ser ciudadano de la Unión²⁰. Además, la ciudadanía de la Unión es un *status* que no interfiere en nada en la condición de ciudadano de un Estado miembro, es decir, el hecho de ser ciudadano de la UE en ningún caso va a suponer un menoscabo en los derechos que tiene adquiridos el ciudadano como consecuencia de la pertenencia a un determinado Estado miembro²¹. Desde una perspectiva política, la ciudadanía aparece como el vínculo existente entre la persona y la Unión Europea, que se basa en un dato objetivo, la tenencia de la

19 Mangas Martín, A. y Liñán Noguera, D. (2015): *Instituciones...*, cit., pp. 152-153.

20 Blázquez Peinado, D. (1998): *La ciudadanía de la Unión...*, cit., p. 61.

21 *Ibidem*, p. 62.

nacionalidad de un Estado miembro²². Consecuencia de esta nueva cualidad de estatuto de ciudadanía europea, se desprende que el nacional de la Unión no será considerado en el territorio de otros Estados miembros simplemente como un “extranjero privilegiado” respecto a otros, sino que pasa a considerarse en un plano de igualdad como ciudadano de la UE²³. Los nuevos derechos vinculados a la ciudadanía de la Unión se pueden disfrutar tanto en el interior del Estado del que se es nacional como en el territorio de los demás Estados miembros e incluso en el territorio de terceros Estados.

Según DE GROOT²⁴ el carácter dependiente de la nacionalidad, sucesivamente ratificado por los Tratados modificativos, implica que la nacionalidad estatal constituya el estatuto primario y la ciudadanía europea, el secundario o accesorio²⁵.

2.3. Las competencias de los Estados miembros en materia de nacionalidad

Pero ¿quién define quién es nacional de un Estado miembro? La Comisión ha reiterado en su último *Informe al Consejo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones sobre el progreso hacia el ejercicio efectivo de la ciudadanía de la Unión 2013-2016*²⁶, que corresponde a cada uno de los Estados miembros determinar las condiciones para la adquisición y pérdida de la nacionalidad, respetando el Derecho de la Unión. Así, otorgar a una persona la nacionalidad de un Estado miembro implica también otorgarle el estatuto de ciudadano de la UE, con los consiguientes derechos derivados del mismo que pueden ejercerse en toda la Unión e incluso fuera de ella.

Por lo tanto, la Comisión considera que los Estados miembros deben usar su prerrogativa de concesión de ciudadanía con ánimo de cooperación, tal y como exigen los Tratados. Son las legislaciones internas las que determinan la regulación y definición de los medios de adquirir, perder o recuperar la nacionalidad. La existencia de la Unión Europea no altera el principio básico de que son los Estados quienes confieren la nacionalidad según su propia normativa, es decir, determinan quiénes son sus nacionales y quiénes extranjeros²⁷. Los Estados miembros mantienen su competencia para establecer quiénes son sus nacionales de origen o por naturaleza, de manera individual o colectiva, sin que se pueda imponer una exigencia “europea” de vinculación entre ese Estado y sus nacionales²⁸. Esta competencia es una competencia exclusiva hasta el punto de que un Estado, en la ratificación de los Tratados europeos, puede excluir a

22 Blázquez Rodríguez, I. (2005): “La Ciudadanía Europea: una aproximación a su significado y alcance desde el TT de Maastricht hasta el TT por el que se constituye una Constitución para Europa”. *Revista Jurídica UCES*. Núm. 9, p. 145.

23 *Ibidem*, p. 146.

24 De Groot, G.R. (2004): “Towards a European Nationality Law”. *Electronic Journal of Comparative Law*. Vol 8.3, p.2.

25 Juárez Pérez, P. (2010): “Dieciocho años de ciudadanía de la Unión: ¿Hacia una figura emancipada?”. *Cuadernos de Derecho Transnacional*. Vol.2, Núm.2, p. 271.

26 Documento COM Bruselas, 24.1.2017 COM (2017) 32 final.

27 Rodríguez Pineau, E. (2013): “Identidad y nacionalidad”... cit., p. 218.

28 *Ibidem*, p. 220.

determinados nacionales del ámbito de aplicación de las reglas de la Unión Europea.

Así ocurrió, de hecho, con la adhesión del Reino Unido a la Comunidad Europea, de acuerdo con la Declaración de 1972, anexa al Acta final del Tratado de Adhesión a las CCEE del Reino de Dinamarca, de Irlanda y del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte. En ella se establecía que para determinar la condición de nacional del Reino Unido con arreglo al Derecho comunitario había que referirse a esa Declaración de 1972²⁹. Se trataba de indicar qué categorías de ciudadanos británicos debían ser considerados nacionales a efectos del Derecho comunitario, en particular, de cara a la aplicación de las normas relativas a la libre circulación de personas. Esta Declaración se modificó por una de 1982³⁰, porque las normas sobre la nacionalidad británica habían sido completamente reformuladas por la *British Nationality Act* de 1981, que entró en vigor el 1 de enero de 1983³¹.

Posteriormente tuvo lugar la 63 Declaración anexa al Tratado de Lisboa, por la que el Reino Unido definía el término "nacionales". La Declaración afirma que con respecto a los Tratados y al Tratado constitutivo de la Comunidad Europea de la Energía Atómica, y a cualquier acto derivado de dichos Tratados o que dichos Tratados mantengan en vigor, el Reino Unido reitera su Declaración del 31 de diciembre de 1982 sobre la definición del término "nacionales", con la excepción de que la referencia a los "ciudadanos de los territorios dependientes británicos" se entenderá en el sentido de "ciudadanos de los territorios de ultramar británicos".

Como resultado del carácter nacional de esta competencia, y tal y como señala Juárez Pérez, el régimen jurídico de la ciudadanía europea no tiene un carácter único. Su adquisición, perdida y recuperación se contiene en 28 regímenes estatales diferentes; los correspondiente a las legislaciones sobre nacionalidad vigentes en los 28 Estados miembros. Desde la perspectiva del Derecho de la Unión, esta diversidad estatal sobre la nacionalidad ha suscitado recelos sobre su conformidad con las exigencias y límites que impone el efectivo disfrute de los derechos del ciudadano. Es decir, esta pluralidad puede ser cuestionada desde el punto de vista del principio de igualdad consagrado en el artículo 18 TUE, que proscribe toda discriminación por razón de nacionalidad en el ámbito de aplicación de los Tratados, ya que puede haber desigualdades en las

29 "As to the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, the terms 'nationals', 'nationals of Member States' or 'nationals of Member States and overseas countries and territories' wherever used in the Treaty establishing the European Economic Community, the Treaty establishing the European Atomic Energy Community or the Treaty establishing the European Coal and Steel Community or in any of the Community acts deriving from those Treaties, are to be understood to refer to:

a. persons who are citizens of the United Kingdom and Colonies or British subjects not possessing that citizenship or the citizenship of any other Commonwealth country or territory, who, in either case, have the right of abode in the United Kingdom, and are therefore exempt from United Kingdom immigration control;

b. persons who are citizens of the United Kingdom and Colonies by birth or by registration or naturalisation in Gibraltar, or whose father was so born, registered or naturalised".

30 DO L 73, de 27 de marzo de 1972, p. 196, posteriormente sustituida por la Declaración de 1982, DO C 23, de 28 de enero de 1983, p.1.

31 De Groot, G.R. (2004): "Towards...", cit., p. 2.

condiciones de adquisición, pérdida y recuperación de la nacionalidad y, por tanto, de la ciudadanía europea³².

2.4. Modulaciones de las competencias sobre nacionalidad de los Estados miembros derivadas del Derecho de la Unión

Diferentes sentencias del TJUE han puesto de manifiesto los problemas del impacto del Derecho de la Unión en las competencias de los Estados miembros en cuestiones como la adquisición y pérdida de la nacionalidad. Ya en 1992, fecha anterior a la entrada en vigor del Tratado de Maastricht y por consiguiente previa a la existencia de la propia ciudadanía europea, el Tribunal de Justicia determinó, en la sentencia *Micheletti*³³ que “los modos de adquisición y pérdida de la nacionalidad son, de conformidad con el Derecho Internacional, competencia de cada Estado Miembro”, pero que dicha competencia debía modularse en relación con el Derecho comunitario. En los hechos del caso, el Sr. Micheletti, nacional italo-argentino, cuya última residencia habitual se había encontrado en Argentina, solicitó el permiso de residencia en España como nacional italiano. La Administración española entendió que, por aplicación del artículo 9.9 del Código Civil español, la nacionalidad efectiva del solicitante era la argentina, por lo que no accedió a lo solicitado. En estas circunstancias, se planteó al Tribunal una cuestión prejudicial sobre si la competencia estatal en materia de nacionalidad abarcaba también la capacidad de determinar cuál es la nacionalidad efectiva de quien ostenta más de una, cuando al menos una de ellas es la de un Estado de la Unión. El Tribunal señaló que una cosa es la competencia sobre la regulación de la adquisición y pérdida de la nacionalidad, que corresponde a cada Estado miembro, y otra distinta la competencia para limitar los efectos de la nacionalidad ostentada en relación con el derecho de la Unión: “no corresponde en cambio a la legislación de un Estado miembro limitar los efectos de la atribución de la nacionalidad de otro Estado miembro, exigiendo requisitos adicionales para reconocer dicha nacionalidad en orden al ejercicio de las libertades fundamentales previstas en el Tratado”. Esta misma sentencia señaló que dicha competencia debe de ejercerse respetando el Derecho de la Unión. En efecto, el ejercicio de los derechos que confiere la ciudadanía europea puede verse afectado por cómo determinan los Estados miembros quién es su nacional o cómo establecen qué nacionalidad prevalece en caso de doble nacionalidad. En estos supuestos, la citada competencia exclusiva del Estado para establecer esos criterios puede resultar comprometida si pone en entredicho el ejercicio de libertades o derechos de la Unión³⁴.

Junto con la sentencia *Micheletti* ha habido otras sentencias en este mismo sentido como son la sentencia *Mesbah*³⁵, la sentencia *Kaur*³⁶, la sentencia *García Avello*³⁷, así como la sentencia *Zhu y Chen*³⁸.

32 Juárez Pérez, P. (2010): “Dieciocho años de ciudadanía de la Unión...”, cit., p. 271.

33 Sentencia del TJUE de 7 de julio de 1992, *Micheletti* y otros, as. C-369/90, ap. 10.

34 Rodríguez Pineau, E. (2013): “Identidad y nacionalidad...”, cit., p. 219.

35 Sentencia del TJUE de 11 de noviembre de 1999, *Mesbah*, as. C-179/98, ap. 29.

36 Sentencia del TJUE de 20 de febrero de 2001, *The Queen and Secretary of State for the Home Department/Mnajit Kaur*, as. C-192/99, ap.19.

37 Sentencia del TJUE de 2 de octubre de 2003, *García Avello/Bélgica*, as. C-148/02, ap. 28.

En la sentencia *Mesbah* se plantearon dos cuestiones prejudiciales sobre la interpretación del artículo 41, apartado 1, del Acuerdo de Cooperación entre la Comunidad Económica y el Reino de Marruecos³⁹, sobre el principio de no discriminación en materia de Seguridad Social. Dichas cuestiones se suscitaron en el marco de un litigio entre la Sra. Mesbah, de nacionalidad marroquí, y el Estado belga, relativo a la negativa a concederle una asignación para minusválidos, a pesar de estar incluida en la unidad familiar de su hija y su yerno, ambos de nacionalidad belga. El Tribunal de Justicia declaró que, desde el momento en que los interesados demuestran su condición de nacionales de un Estado miembro, ni dicho Estado ni los demás Estados miembros pueden negar tal condición basándose en que los interesados ostentan también la nacionalidad de un Estado tercero. La misma sentencia señala que el concepto de "miembros de la familia" del trabajador migrante marroquí, en el sentido del artículo 41, apartado 1, del citado Acuerdo, engloba a los ascendientes de ese trabajador y de su cónyuge que residen con él en el Estado miembro de acogida.

El planteamiento de partida de la sentencia *Kaur* fue sobre los criterios seguidos para determinar si una persona tiene la nacionalidad de un Estado miembro a efectos del entonces artículo 8 del TCE y respecto al alcance en Derecho comunitario de la Declaración de 1972, anexa al Acta final del Tratado de Adhesión de las CCEE del Reino de Dinamarca, de Irlanda y del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, antes mencionada. El Tribunal de Justicia concluyó que para determinar si una persona tiene la condición de nacional del Reino Unido con arreglo al Derecho comunitario era necesario referirse a la Declaración de 1972. La sentencia estableció que la Sra Kaur no podía invocar los derechos de la ciudadanía de la Unión porque no se consideraba nacional de un Estado miembro, indicando que no se produce una privación de derechos pues tales derechos nunca nacieron a favor de dicha persona.

De nuevo la sentencia *García Avello*⁴⁰ vuelve a repetir que un Estado miembro no puede limitar los efectos de la atribución de la nacionalidad de otro Estado miembro, mediante la exigencia de requisitos adicionales para reconocer dicha nacionalidad. E insiste en que la ciudadanía de la Unión no tiene por objeto extender el ámbito de aplicación material del Tratado de la Unión a situaciones puramente nacionales que no guardan ninguna conexión con el Derecho de la Unión. En este caso la legislación belga trataba por igual a las personas que solo tenían la nacionalidad belga y a aquellas que tenían también la nacionalidad de otro Estado miembro, a estas últimas se les consideraba exclusivamente belgas y en base a ello se les asignaba un solo apellido. Esta sentencia en sus apartados 26 y 27 consideró que se daba la vinculación con el Derecho de la Unión y no podía considerarse situación puramente interna y declaró incompatible con el Derecho de la Unión una normativa nacional como la expuesta.

38 Crespo Navarro, E. (2007): "La jurisprudencia del TJE en materia de Ciudadanía de la Unión: Una integración generosa basada en la remisión al derecho nacional y en el principio de no discriminación por razón de nacionalidad". Revista de Derecho Comunitario Europeo. Núm. 28., p. 889.

39 Firmado en Rabat el 27 de abril de 1976 y aprobado en nombre de la Comunidad por el Reglamento CEE nº 2211/78 del Consejo de 26 de septiembre de 1978.

40 Sentencia del TJUE de 2 de octubre de 2003, García Avello/Bélgica, as. C-148/02, ap. 28.

Con la sentencia *Zhu y Chen*⁴¹, el Tribunal tuvo la ocasión de establecer que la concesión de la nacionalidad de un Estado miembro no puede ser fiscalizada por los demás Estados miembros, por ejemplo limitando los efectos que se derivan de la concesión de la nacionalidad⁴². En los hechos, una ciudadana china había acudido a dar a luz en Irlanda a su hija para que esta pudiera obtener la nacionalidad irlandesa (por *ius soli*), de este modo, invocando la libertad de desplazamiento de su hija en virtud de las reglas comunitarias, la madre pretendía establecerse en Inglaterra. En esta sentencia el Tribunal de Justicia de la UE insistió en que ningún Estado miembro puede limitar los efectos de la atribución de nacionalidad realizada por otro exigiendo requisitos adicionales para el ejercicio de las libertades fundamentales reconocidas en el Tratado. El TJUE tuvo que dilucidar si una persona en la situación de la niña Catherine Zhu, nacional de un Estado miembro (Irlanda) por aplicación del principio del *ius soli*, gozaba del derecho de residir en otro Estado miembro en su condición de ciudadana de la Unión, a pesar de que su nacimiento en Irlanda del Norte tenía precisamente por objeto conseguir que adquiriera la nacionalidad irlandesa y de ese modo, también el derecho a residir, junto a su madre de nacionalidad china, en el Reino Unido (Estado de acogida), aunque en la práctica nunca hubiera pisado el territorio del Estado de su nacionalidad. El Tribunal reconoció un derecho a residir por tiempo indefinido en el territorio del Estado de acogida.

Pero no fue hasta la sentencia *Rottmann*⁴³ cuando el Tribunal tuvo la ocasión de pronunciarse directamente sobre los límites de la competencia que tienen los Estados miembros para determinar quiénes son sus nacionales. Al igual que la adquisición de la nacionalidad es materia exclusiva de los Estados miembros, lo es también la pérdida de la misma. Porque si tiene el Estado miembro potestad para establecer quiénes son sus nacionales, también tiene potestad para decidir quiénes dejan de serlo. Ahora bien, la pérdida de la nacionalidad puede afectar a los derechos que esa persona tiene conferidos por el ordenamiento de la Unión, lo que fue objeto de análisis en la sentencia *Rottmann*. En los hechos, se trataba de un ciudadano austríaco incurrido en un procedimiento penal en Austria que solicitó y obtuvo la naturalización en Alemania ocultando la existencia de dicho procedimiento, lo que dio lugar, conforme al Derecho austríaco, a la pérdida de la nacionalidad austríaca. El Estado alemán decidió revocar la decisión de naturalización por el Estado alemán como sanción por fraude. El Sr Rottmann, sin embargo, cuestionó que fuera posible adoptar esta medida cuando ello supusiera que la persona deviniera apátrida y perdiera la ciudadanía de la Unión.

El Tribunal, sin embargo, estableció que los Estados mantienen su competencia para determinar quiénes son sus nacionales y revocar la naturalización cuando esta corresponde a maniobras fraudulentas. El apartado 51 de dicha sentencia estableció «A este respecto, es legítimo que un Estado miembro quiera proteger la relación especial de solidaridad y de lealtad entre él mismo y sus nacionales, así como la reciprocidad de derechos y deberes, que son el fundamento del vínculo de nacionalidad». Los apartados 57-58 de la sentencia y el fallo del Tribunal consideraron que no existía prohibición de revocar la decisión

41 Sentencia del TJUE de 19 de octubre de 2004, Kunquian Catherine Zhu y Man Lavette Chen/Secretary of State for the Home Department, as. C-200/02, aps. 36-41.

42 Rodríguez Pineau, E. (2013): "Identidad y nacionalidad...", cit., p. 219.

43 Sentencia del TJUE de 2 de marzo de 2010, Janko Rottmann c. Freistaat Bayern, as. C-135/08, ap. 48.

de naturalización por el hecho de que el afectado no recuperara inmediatamente la nacionalidad de origen, pero invitaban al Estado alemán a que esperara a revocar la decisión hasta que hubiera pasado un plazo razonable para que el afectado pudiera intentar recuperar esta nacionalidad de origen. En otros términos, la revocación de la naturalización era posible si respetaba el principio de proporcionalidad.

De manera especialmente interesante, y en línea con las sentencias anteriores, el Tribunal estableció que el hecho de que una materia sea competencia de los Estados no excluye que estos estén obligados a respetar el Derecho de la Unión en las situaciones comprendidas dentro del mismo y consideró a la ciudadanía de la Unión como un elemento suficiente para desplegar la protección del Derecho de la Unión incluso en situaciones puramente internas⁴⁴. Esta sentencia contribuye a afianzar la obligatoriedad del respeto al Derecho de la Unión en el ejercicio de las competencias estatales relacionadas con la adquisición y pérdida de la nacionalidad.

2.5 La titularidad de los derechos de la ciudadanía

Tal y como se ha adelantado en el punto anterior, el TJUE ha tenido la tendencia de ir ampliando los beneficiarios de los derechos contenidos en el estatuto de ciudadano de la Unión y además ha establecido su posición sobre la determinación de la titularidad de los derechos de ciudadanía. Así ha ocurrido, paradigmáticamente y como se verá más adelante, en relación con el derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones al Parlamento Europeo, pero no es el único caso.

El TFUE asume que los ciudadanos de la Unión son titulares de una serie de derechos, pero aclara que esto no significa que los derechos contenidos en este estatuto sean reconocidos exclusivamente a los ciudadanos de la Unión. Es decir, los derechos de la ciudadanía europea no son únicamente propios de los ciudadanos europeos. Por el contrario, algunos de los derechos reconocidos a los ciudadanos europeos son susceptibles de ser reconocidos a nacionales de terceros Estados. En algunas ocasiones, el reconocimiento se produce en el propio Derecho de la Unión, tanto a través de normas de Derecho Originario (derecho de petición al Parlamento Europeo) como de normas de Derecho Derivado (derecho de protección diplomática y consular). En otras ocasiones, el reconocimiento lo realizan los Estados miembros (derecho al sufragio activo y pasivo al Parlamento Europeo). Finalmente, la extensión de estos derechos también ha tenido, en ciertos supuestos, un origen jurisprudencial (derecho de residencia). Analicemos estas cuestiones.

44 Iglesias Sánchez, S. (2010): "¿Hacia una nueva relación entre la nacionalidad y la ciudadanía europea?. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*. núm. 37, p. 936. El Tribunal recuerda aquí su propia jurisprudencia en materia penal: STJUE de 24 de noviembre de 1998, *Bickel y Franz*, as. C-274/96, ap. 17; en relación con los apellidos: STJUE de 2 de octubre de 2003, *García Avello*, as. C-148/02, ap. 25, antes vista; en materia de fiscalidad: STJUE de 12 de julio de 2005, *Schempp*, as. C-403/03, ap. 19; y en materia de determinación de los titulares del derecho al sufragio en las elecciones europeas: STJUE de 12 de septiembre de 2006, *España/Reino Unido*, as. C-145/04, ap. 78, sobre la que volveremos a continuación. Otros ejemplos: STJUE de 2 de febrero de 1989, *Cowan*, as. 186/87, ap. 10; STJUE de 14 de octubre de 2008, *Grunkin-Paul v. Standesamt Niebüll*, as. C-353/06, ap. 16; STJUE de 19 de enero de 1999, *Calfa*, as. C-348/96, aps. 16 y 17.

2.5.1. Derecho de petición al Parlamento Europeo y de queja al Defensor del Pueblo

En el caso de los derechos de petición al Parlamento Europeo y de queja ante al Defensor del Pueblo, sus titulares no son solo los ciudadanos de la Unión, sino también los nacionales de terceros países. En concreto, estos derechos se extienden a los ciudadanos de la Unión Europea, de forma individual o conjunta, y a todos los nacionales de terceros Estados residentes en los Estados miembros. De este modo, cualquier ciudadano de la Unión, así como cualquier persona física o jurídica que resida o tenga su domicilio social en un Estado miembro, tendrá derecho a presentar al Parlamento Europeo, individualmente o asociado con otros ciudadanos o personas, una petición sobre un asunto propio de los ámbitos de actuación de la Unión que le afecte directamente⁴⁵. Además cualquier ciudadano de la Unión o cualquier persona física o jurídica que resida o tenga su domicilio social en un Estado miembro, podrá presentar reclamaciones antes el Defensor del Pueblo Europeo relativas a casos de mala administración en la acción de las instituciones, órganos u organismos de la Unión, con exclusión del Tribunal de Justicia de la Unión Europea en el ejercicio de sus funciones jurisdiccionales⁴⁶.

2.5.2. El derecho a la protección diplomática y consular

Este derecho, recogido en los artículos 20 y 23 TFUE y en el artículo 46 CDFUE, constituye un derecho de los ciudadanos de la Unión no representados en el país en el que solicitan protección a recibir el mismo trato que los ciudadanos del Estado miembro al que la solicitan⁴⁷ y está regulado por la Directiva 2015/637 sobre las medidas de coordinación y cooperación para facilitar la protección consular de ciudadanos de la Unión no representados en terceros países⁴⁸. De acuerdo con esta norma, se entenderá por «ciudadano no

45 Artículo 227 del TFUE: “Cualquier ciudadano de la Unión, así como cualquier persona física o jurídica que domicilio social en un Estado miembro, tendrá derecho a presentar al Parlamento Europeo, individualmente o asociado con otros ciudadanos o personas, una petición sobre un asunto propio de los ámbitos de actuación de la Unión que le afecte directamente”.

46 Artículo 228 del TFUE: “El Parlamento Europeo elegirá a un Defensor del Pueblo Europeo, que estará facultado para recibir las reclamaciones de cualquier ciudadano de la Unión o de cualquier persona física o jurídica que resida o tenga su domicilio social en un Estado miembro, relativas a casos de mala administración en la acción de las instituciones, órganos u organismos de la Unión, con exclusión del Tribunal de Justicia de la Unión Europea en el ejercicio de sus funciones jurisdiccionales. Instruirá estas reclamaciones e informará al respecto”.

47 Piernas López, J.J. (2014): “*La protección diplomática y consular de los ciudadanos de la Unión Europea tras el Tratado de Lisboa*”. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*. Núm. 48., p. 596.

48 Directiva 2015/637 del Consejo de 20 de abril de 2015 sobre las medidas de coordinación y cooperación para facilitar la protección consular de ciudadanos de la Unión no representados en terceros países y por la que se deroga la Decisión 95/553/CE. Esta Directiva establece las medidas de coordinación y cooperación necesarias para facilitar el ejercicio del derecho de los ciudadanos de la Unión, recogido en el artículo 20, apartado 2, letra c), del TFUE, de acogerse, en el territorio de un tercer país en el que no esté representado el Estado miembro del que sea nacional, a la protección de las autoridades diplomáticas y consulares de cualquier Estado miembro en las mismas condiciones que los

representado» a todo aquel ciudadano que tenga la nacionalidad de un Estado miembro que no esté representado en un tercer país. Pues bien, este derecho se extiende también a los familiares del ciudadano que no posean la condición de ciudadanos de la UE⁴⁹, aunque no se especifica el grado de parentesco. De este modo, se configura como uno de los derechos de ciudadanía susceptibles de ser ejercidos frente a los Estados miembros incluso por personas que carezcan de la nacionalidad europea⁵⁰.

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

El TJUE se ha pronunciado en diferentes sentencias, como *España/Reino Unido* y *Eman y Sevinger*⁵¹, sobre la titularidad del derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones al Parlamento Europeo.

En la primera sentencia se alegaba por parte de España una contradicción de la *European Parliament Act* 2003 (EPRA) de Reino Unido⁵² con lo dispuesto en los artículos 17, 19, 189 y 190 del TCE, en la medida en que dicha norma permitía reconocer el derecho a voto en las elecciones al Parlamento Europeo a personas que no pueden ser consideradas nacionales británicos. España consideraba que la EPRA violaba el TCE y el Acta de 1976, y que el Reino Unido no había respetado los compromisos que asumió en la Declaración de 18 de febrero de 2002. Esta situación suponía, según España, desconocer la existencia de un vínculo manifiesto entre ciudadanía de la Unión, nacionalidad de un Estado miembro y titularidad de los derechos reconocidos en el estatuto de ciudadanía europea⁵³. Sin embargo, el TJUE consideró, de acuerdo con la tesis del Reino

nacionales de dicho Estado, teniendo también en cuenta el papel de las delegaciones de la Unión para contribuir a la aplicación de dicho derecho.

49 Artículo 5 de la Directiva 2015/637: “Se proporcionará protección consular a los familiares que acompañen a ciudadanos no representados en un tercer país y que no sean a su vez ciudadanos de la Unión en la misma medida y bajo las mismas condiciones que se les proporcionaría a los familiares de los ciudadanos del Estado miembro que preste asistencia, que no fueran a su vez ciudadanos de la Unión, de conformidad con su Derecho o sus prácticas nacionales”.

50 Guzmán Zapater, M. (2015): “La Protección Consular como derecho derivado de la ciudadanía”. *Revista de Derecho de la Unión Europe*. Núm. 27., p. 269.

51 Sentencia del TJUE de 12 de septiembre de 2006, *España/Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte*, as. C-145/04, ap.78 y Sentencia del TJUE de 12 de septiembre de 2006 *Eman y Sevinger/Collage van burgemeesterenwethouders van Den Haag*, as. C-300/04, ap.45.

52 La adopción por el Reino Unido, el 8 de mayo de 2003, de la Ley relativa a la representación electoral para las elecciones al Parlamento Europeo - *European Parliament (Representation) Act* 2003 con el fin de garantizar el derecho de los gibraltareños a participar en las elecciones al Parlamento Europeo, está en el origen del recurso interpuesto por España contra dicho país en marzo de 2004, por incumplimiento del Derecho comunitario. La EPRA 2003 fue adoptada por el Reino Unido después de que el TEDH declarara en su sentencia de 18 de febrero de 1999, asunto *Matthews c. Reino Unido*, que al no haber organizado elecciones al PE en Gibraltar, dicho Estado había violado el Art. 3 del Protocolo n. 1 a la CEDH, según el cual «Las altas partes contratantes se comprometen a organizar, a intervalos razonables, elecciones libres con escrutinio secreto, en condiciones que garanticen la libre expresión de la opinión del pueblo en la elección del cuerpo legislativo», pues entendió que las competencias del PE permiten considerar que constituye una parte del «cuerpo legislativo» de Gibraltar.

53 Crespo Navarro, E. (2007): “La jurisprudencia del TJE en materia de Ciudadanía de la Unión...”, cit., p. 893.

Unido y apoyada por la Comisión, que ni los preceptos mencionados por España, ni el acta de 1976 determinaban de forma expresa y precisa quiénes son los titulares del derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones al PE, ni de ellos podía deducirse que los ciudadanos de la Unión fueran los únicos beneficiarios de los derechos reconocidos en el Tratado⁵⁴. En palabras del Abogado General Tizzano, la extensión de los derechos de ciudadanía a nacionales de países terceros que no gozan de la nacionalidad de un Estado miembro, en línea con lo que hemos expuesto en los epígrafes anteriores, no puede entenderse como un fenómeno excepcional que desmiembre la unidad del concepto de ciudadanía⁵⁵. El TJUE señaló que la determinación del derecho del voto en las elecciones al Parlamento Europeo es competencia de cada Estado miembro. Esa facultad de los Estados miembros de determinar los titulares del derecho de sufragio en las elecciones al Parlamento Europeo no es absoluta, ya que tiene que ser dentro del respeto al Derecho de la Unión, sin embargo, no especifica qué tipo de límites impone el Derecho de la Unión a la facultad de los Estados de extender ese derecho a individuos que no sean nacionales de los Estados miembros y, por tanto, tampoco ciudadanos de la Unión. La sentencia añade a continuación que los artículos del Tratado de la Comunidad Europea referidos por España en sus alegaciones no se oponen a que los Estados miembros reconozcan el derecho de sufragio activo y pasivo a determinadas personas que tengan un estrecho vínculo con ellos y que no sean sus propios nacionales o los ciudadanos de la Unión que residen en su territorio⁵⁶. El mismo Tribunal en el

54 En ese sentido, conviene tener en cuenta que el Tratado de Lisboa, introduce en el Título III del TUE, «Disposiciones sobre las Instituciones», un nuevo art. 9. A sobre el Parlamento Europeo. De acuerdo con lo dispuesto en el apartado segundo de dicho artículo, el PE estará compuesto por «representantes de los ciudadanos de la Unión», en vez de por «representantes de los pueblos de los Estados miembros» como establecía el art. 189 TCE. La misma disposición encarga al Consejo Europeo la adopción, a iniciativa del PE y con su aprobación, de una Decisión por la que se fije la composición del PE conforme a un criterio decreciente proporcional. Merece la pena destacar que el PE adoptó, el 11 de octubre de 2007, una Resolución sobre el particular, cuyo considerando 13 preveía, a los efectos de las elecciones para la legislatura 2014-2019 que se estudiase desde el punto de vista técnico y político la posibilidad de sustituir la toma en consideración del número de habitantes, tal y como fija actualmente Eurostat, por la del número de ciudadanos europeos.

55 La cita textual del Abogado General, Sr. Antonio Tizzano es la siguiente: «...la extensión de los derechos enumerados en los artículos 18 a 21 CE a quienes no tengan la condición de ciudadanos de la Unión no es —como afirma el Gobierno español— un fenómeno excepcional que ‘desmiembre’ la unidad del concepto de ciudadanía. Al contrario, el hecho de que algunos de estos derechos, considerados característicos de la situación jurídica de los ciudadanos de la Unión, en cambio, sean extendidos por el propio Derecho comunitario más allá de este círculo, confirma que dichos derechos no constituyen necesariamente una prerrogativa exclusiva de los ciudadanos. No solo eso, sino que cabría deducir adicionalmente que, si para alguno de estos derechos es el propio Derecho comunitario el que realiza tal extensión, no se puede excluir que para otros (como el derecho de voto, precisamente) pueda realizarla un Estado miembro de manera autónoma». Continúa señalando el Sr. Tizzano que «Lo anterior es aún más cierto teniendo en cuenta que dicha extensión resulta coherente con el principio democrático del sufragio universal, sobre el cual se basa también la Unión Europea. En efecto, este principio milita (...) a favor del reconocimiento del derecho de voto ‘al mayor número posible’ de personas, y por tanto eventualmente también a los extranjeros establecidos en un determinado Estado, los cuales, al igual que los nacionales, están efectivamente sujetos a los actos aprobados por los órganos legislativos nacionales y comunitarios». Puntos 92 y 93 de las Conclusiones del Abogado General presentadas el 6 de abril de 2006, Asunto: C-145/04.

56 Sentencia del TJUE de 12 de septiembre de 2006, *Reino de España contra Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte*, as. C-145/04, ap.78: “Del conjunto de estas consideraciones resulta que, en el estado actual del Derecho de la Unión, la determinación de los titulares del derecho de sufragio activo

apartado 74 de la sentencia afirmó que “aunque la vocación del estatuto de ciudadano de la Unión es convertirse en el estatuto fundamental de los nacionales de los Estados miembros que permite a quienes se encuentran en la misma situación obtener, independientemente de su nacionalidad y sin perjuicio de las excepciones expresamente previstas a este respecto, el mismo trato jurídico, dicha afirmación no tiene como consecuencia necesaria que los derechos reconocidos en el Tratado estén reservados a los ciudadanos de la Unión”. Finalmente el TJUE entendió que no resulta contraria al Derecho de la Unión la decisión del Reino Unido de extrapolar a las elecciones al PE, organizadas por Gibraltar, los requisitos establecidos en su normativa nacional para ser elector y elegible en aquellas elecciones⁵⁷.

En la misma fecha en la que se dictaba la sentencia *España/Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte* y con una relación evidente con él, el Tribunal de Justicia de la Unión resolvía la petición de decisión prejudicial planteada por el *Nederlandse Raad van State* en el asunto *M.G. Eman y O.B. Sevinger/College van burgemeester en wethouders van Den Haag*. Se le preguntaba al Tribunal de Justicia si, a la inversa de lo planteado en la sentencia anterior, un Estado miembro podía excluir del derecho a votar en las elecciones europeas a determinadas categorías de sus propios nacionales residentes en un territorio de ultramar asociado a la Comunidad o, si se prefiere, si las disposiciones del Tratado CE relativas a la ciudadanía de la Unión se aplicaban a las personas que tienen la nacionalidad de un Estado miembro y que son residentes o están domiciliadas en un territorio de ultramar. El asunto afectaba a dos ciudadanos de nacionalidad neerlandesa, domiciliados en Aruba, y que solicitaron ser inscritos en el registro electoral para participar en las elecciones al Parlamento Europeo. Su solicitud fue denegada por estar domiciliados en Aruba. El Tribunal de Justicia no deja lugar a dudas cuando afirma que las personas que tienen la nacionalidad de un Estado miembro y que son residentes o están domiciliadas en un territorio perteneciente a los Países de Ultramar, (en adelante, PTU), pueden invocar los derechos que se reconocen a los ciudadanos de la Unión⁵⁸ y ello sobre la base de que carece de relevancia que el nacional de un Estado miembro sea residente o esté domiciliado en un territorio perteneciente a los PTU. El Tribunal de Justicia confirma que, “en el estado actual del Derecho comunitario, la determinación de los titulares del derecho de sufragio activo y pasivo es competencia de cada Estado miembro, dentro del respeto del Derecho comunitario”⁵⁹ y retoma la idea apuntada con anterioridad de que ni el artículo 190 TCE ni el Acta de 1976 determinaban de manera expresa y precisa quiénes

y pasivo en las elecciones al Parlamento Europeo es competencia de cada Estado miembro, dentro del respeto del Derecho comunitario, y que los artículos 189 CE, 190 CE, 17 CE y 19 CE no se oponen a que los Estados miembros reconozcan ese derecho de sufragio activo y pasivo a determinadas personas que tengan un estrecho vínculo con ellos y que no sean sus propios nacionales o los ciudadanos de la Unión residentes en su territorio”.

57 González García, I. (2008): “TJCE-Sentencia de 12.09.2006, España/Reino Unido, C-145/04, Parlamento Europeo– Elecciones – Derecho de voto – Ciudadanos de la Commonwealth residentes en Gibraltar y que no poseen la ciudadanía de la Unión”. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*. Núm. 29., pp. 215 y 232.

58 Sentencia del TJUE de 12 de septiembre de 2006, *Eman y Sevinger/Collage van burgemeesteremwethouders van Den Haag*, as. C-300/04, ap. 29.

59 Sentencia del TJUE de 12 de septiembre de 2006, *Eman y Sevinger/Collage van burgemeesteremwethouders van Den Haag*, as. C-300/04, ap.45.

son los titulares del derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones europeas. Sin embargo, el principio de igualdad de trato se erige como piedra angular de la solución aportada por el TJUE al considerar que “si bien nada se opone a que los Estados miembros, dentro del respeto del Derecho comunitario, definan las condiciones del derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones al Parlamento Europeo mediante referencia al criterio de la residencia en el territorio en el que se organicen las elecciones, el principio de igualdad de trato impide que los criterios elegidos provoquen que se trate de manera diferente a nacionales que se encuentren en situaciones comparables, sin que esta diferencia de trato esté justificada objetivamente”.

En conclusión, la determinación de la titularidad de los derechos de sufragio activo y pasivo en las elecciones al Parlamento Europeo es competencia, actualmente, de los Estados miembros. El actual desarrollo normativo de la Unión no nos permite contemplar un procedimiento uniforme que regule la elección al Parlamento Europeo, sino que únicamente ha identificado una serie de principios comunes a todos los Estados, quienes van a poder reconocer el derecho de sufragio activo y pasivo ya no solo a sus nacionales, sino a aquellas personas con las que mantengan un vínculo estrecho y sobre la base de disposiciones nacionales que tengan en cuenta los “elementos diferenciales”⁶⁰.

La afirmación de que son los Estado miembros los que delimitan quiénes son sus nacionales y por lo tanto quienes pueden ejercer el derecho de voto en las elecciones al Parlamento Europeo merece una reflexión. Una reflexión sobre los límites que debería tener un Estado miembro a la hora de extender el derecho de sufragio al Parlamento Europeo a tantos electores como quiera. ¿Debe de haber limitaciones o no? Si cada Estado es libre de ampliar el derecho al voto a las elecciones al Parlamento Europeo, podría darse el caso de que ciudadanos que no sean ciudadanos de la Unión Europea pero que residan en algún Estado miembro se les reconociera este derecho. ¿Qué ocurriría si España concediese este derecho a todos los ciudadanos de Argentina, Perú o Chile que residan en España o Portugal hiciera lo mismo con los ciudadanos de Brasil? Estos podrían ejercer el derecho al voto en las elecciones al Parlamento Europeo, con el consiguiente aumento de población de un Estado miembro. Y nos preguntamos, ya que el Tratado de la UE establece que el reparto de escaños está determinado por la población de cada país⁶¹, ¿este aumento de ciudadanos de un país influiría en el reparto de escaños en el Parlamento Europeo?

60 Valles Cavia, J.A. (2007): “La determinación de los titulares del derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones al Parlamento Europeo. A propósito de las Sentencias del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas en los asuntos C-145/04 y C-300/04”. *Revista General de Derecho Europeo*. Núm. 13., p. 14.

61 Artículo 14.2 del TUE: “El Parlamento Europeo estará compuesto por representantes de los ciudadanos de la Unión. Su número no excederá de setecientos cincuenta, más el Presidente. La representación de los ciudadanos será decrecientemente proporcional, con un mínimo de seis diputados por Estado miembro. No se asignará a ningún Estado miembro más de noventa y seis escaños”.

2.5.4. El derecho de residencia

En relación al derecho de residencia, la sentencia *Ruiz Zambrano*⁶² pretende dar respuesta al alcance de los derechos inherentes a la ciudadanía de la Unión. En los hechos del supuesto, el *Tribunal du Travail* de Bruselas preguntó, como cuestión prejudicial, si se puede reconocer el derecho de residencia independientemente del ejercicio de libre circulación y, si fuera así, si cabría conferir un derecho de residencia derivado a los progenitores de unos ciudadanos de la Unión menores de edad. Se trataba de saber si las disposiciones del TFUE sobre la ciudadanía conferían al ascendiente, nacional de un país tercero, que asumía la manutención de sus hijos menores, ciudadanos de la Unión, el derecho de residencia en el Estado miembro del que los menores eran nacionales y en que residían. En este caso, el Tribunal de Justicia declaró que denegar un permiso de residencia y de trabajo era contrario al artículo 20 del TFUE, “en la medida en que privarían a los menores del disfrute efectivo de la esencia de los derechos vinculados al estatuto de ciudadano de la Unión”. La sentencia hace una interpretación extensiva del derecho de libre circulación y residencia inherente a la ciudadanía de la Unión hacia terceros ajenos a ella. El TJUE reconoce el derecho de residencia derivado a progenitores (nacionales de un tercer Estado, no miembros de la Unión Europea) de hijos de corta edad, ciudadanos de la Unión, en territorio de la Unión, con el objetivo de garantizar así el efecto útil y el disfrute efectivo del derecho de residencia de esos hijos y procurarles su adecuada compañía para su cuidado. En esta sentencia hay una diferencia importante con sentencias previas, ya que en este caso no se había producido ningún desplazamiento entre Estados miembros de la Unión, por lo que el derecho de residencia del padre, el Sr Zambrano, se reconoce respecto al Estado del que son nacionales y donde viven sus hijos. La sentencia, tal y como recogen los apartados 43 y 44 de la misma, quiere proteger los “derechos esenciales” del estatuto de ciudadanía de la Unión. El Tribunal apoya su decisión en la interpretación del artículo 20 del TFUE y otorga particular relevancia al respeto de la vida familiar cuando esta afecta a niños, en este caso ciudadanos de la Unión.

3. CONCLUSIONES

El punto de partida del Derecho de la Unión es que será ciudadano de la Unión todo aquel que tenga la nacionalidad de un Estado miembro. Sin embargo, esta afirmación recogida en los Tratados, ha sido ampliada por la jurisprudencia del TJUE y las normas posteriores del Derecho de la Unión. Así cabe concluirlo, al menos, si asumimos que la ciudadanía de la Unión se identifica con un conjunto de derechos y que dichos derechos han acabado extendiéndose a sujetos que no son ciudadanos de la Unión.

Son los Estados los que determinan quiénes son sus nacionales y por lo tanto ciudadanos de la Unión. Sin embargo puede concluirse que la jurisprudencia del TJUE desarrollada en materia de ciudadanía europea se ha caracterizado por

62 Sentencia del TJUE de 8 de marzo de 2011, *Gerardo Ruiz Zambrano contra Office National de L'Emploi*, as. C-34/09, ap.34.

ser una interpretación amplia y generosa del estatuto de ciudadano de la Unión. El Tribunal ha seguido una doble interpretación. Por un lado, ha intentado evitar limitaciones al disfrute de los derechos que implica el *status* de ciudadano de la UE por parte de los ciudadanos de la UE. Por otro lado, ha ampliado a los beneficiarios del estatuto. De este modo, no solo se benefician del estatuto de ciudadano europeo los nacionales de un Estado miembro, sino que los derechos que integran este estatuto se reconocen también a otros ciudadanos, como ciudadanos de terceros países, familiares de ciudadanos europeos que no posean la condición de ciudadano europeo o residentes, ya sean personas físicas o jurídicas.

4. Notas bibliográficas

- Abellán Honrubia, V. Vilá Costa, B. y Andreu Olesti Rayo, A. (2011): *Lecciones de Derecho Comunitario Europeo*. Ariel. Madrid, pp. 293-303.
- Blázquez Peinado, M.D. (1998): *La ciudadanía de la Unión*, Universitat de Valencia. Valencia.
- Blázquez Rodríguez, I. (2005): “La Ciudadanía Europea: una aproximación a su significado y alcance desde el TT de Maastricht hasta el TT por el que se constituye una Constitución para Europa”. *Revista Jurídica UCES*. Núm. , pp.141-163.
- Crespo Navarro, E. (2007): “La jurisprudencia del TJE en materia de Ciudadanía de la Unión: Una integración generosa basada en la remisión al derecho nacional y en el principio de no discriminación por razón de nacionalidad”. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*. Núm. 28., pp. 883-912.
- De Castro, F. (1952): *Derecho Civil de España*, tomo II. Civitas Ediciones. Madrid.
- De Groot, GR. (2004): “Towards a European Nationality Law” *Electronic Journal of Comparative Law*, Vol 8.3, pp.1-14.
- Díez-Picazo, L. y Antonio Gullón, A. (2016): *Sistema de Derecho Civil*. Volumen I, Parte general del Derecho Civil y personas jurídicas, Decimotercera Edición. Tecnos. Madrid.
- Garot, M.J. (2012): “La ciudadanía de la UE: novedades desde Lisboa y Luxemburgo”. *Revista Direito*. Núm. 16, pp.745-768.
- González García, I. (2008): “TJCE-Sentencia de 12.09.2006, España/Reino Unido, C-145/04, Parlamento Europeo– Elecciones – Derecho de voto – Ciudadanos de la Commonwealth residentes en Gibraltar y que no poseen la ciudadanía de la Unión”. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*. Núm. 29., pp. 215 a 232.
- Guzmán Zapater, M. (2014): “La Protección Consular como derecho derivado de la ciudadanía”. *Revista de Derecho de la Unión Europea*. Núm. 27, pp. 269.
- Huelin Martínez de Velasco, J. (2007): “Libre circulación de personas en el ámbito comunitario”, *Estudios de Derecho judicial*. Madrid, pp. 17-38.
- Iglesias Sánchez S. (2010): “¿Hacia una nueva relación entre la nacionalidad y la ciudadanía europea?”. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, núm. 37. Madrid, pp.933-950.
- Jiménez Piernas, C. (1993): “La protección diplomática y consular del ciudadano de la Unión Europea”. *Revista de Instituciones Europeas*. Núm.1, p. 15.
- Juárez Pérez, P. (2010): “Dieciocho años de ciudadanía de la Unión: ¿hacia una figura emancipada?”. *Cuadernos de Derecho Transnacional*. Vol.2, nº 2., pp.261-289.
- Lasarte, C. (2015): *Parte general y derecho de la persona. Principios de derecho civil*. Tomo Primero. Vigésimoprimer Edición. Marcial Pons. Madrid.
- Mangas Martín, A. y Liñán Noguerras, D. (2015): *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*. Tecnos. Madrid.
- Rodríguez Pineau, E. (2013): “Identidad y nacionalidad”. *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid*. AFDUAM 17, pp. 207-235.
- Valles Cavia, J.A. (2007): “La determinación de los titulares del derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones al Parlamento Europeo. A propósito de las Sentencias del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas en los asuntos C-145/04 y C-300/04”. *Revista General de Derecho Europeo*. Núm. ° 13., pp. 10-17.