



LOS CIUDADANOS DE LA UNIÓN EUROPEA Y SUS DERECHOS

La ciudadanía europea y los derechos individuales de los ciudadanos, consagrados por la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea y el artículo 9 del Tratado de la Unión Europea, constituyen la base de la formación de la identidad europea. En caso de violación grave de los valores básicos de la Unión por parte de un Estado miembro, este puede ser sancionado.

BASE JURÍDICA

Artículos 2, 3, 7 y 9 a 12 del Tratado de la Unión Europea (TUE), artículos 18 a 25 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) y artículos 39 a 46 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea ([4.1.2](#)).

OBJETIVOS

El Derecho de la Unión establece una serie de derechos individuales que se pueden invocar directamente ante los órganos jurisdiccionales nacionales, tanto a nivel horizontal (entre personas) como vertical (entre las personas y el Estado). Inspirada en la libre circulación de personas prevista en el marco de los Tratados, ya en los años sesenta surgió la idea de crear una ciudadanía europea asociada a derechos y deberes precisos. Tras la labor preparatoria realizada desde mediados de los años setenta, el TUE, adoptado en Maastricht en 1992, estableció como uno de los objetivos de la Unión «reforzar la protección de los derechos e intereses de los nacionales de sus Estados miembros, mediante la creación de una ciudadanía de la Unión». Una nueva parte del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea (antiguos artículos 17 a 22) se dedicó a esta ciudadanía.

Tomando como ejemplo el concepto de ciudadanía nacional, la ciudadanía de la Unión Europea se caracteriza por un vínculo entre el ciudadano y la Unión definido por derechos, obligaciones y la participación de los ciudadanos en la vida política. De esta forma se consigue eliminar la discrepancia que se deriva del hecho de que los ciudadanos de la Unión se ven cada vez más afectados por medidas europeas en tanto que el ejercicio de los derechos (fundamentales) y el cumplimiento de las obligaciones, así como la participación en los procesos democráticos, se concentran casi exclusivamente en el plano nacional. El artículo 15, apartado 3, del TFUE establece que toda persona física o jurídica de un Estado miembro tendrá derecho a acceder a los documentos de las instituciones, órganos y organismos de la Unión. El



artículo 16 del TFUE consagra a su vez el derecho a la protección de los datos de carácter personal (4.2.8). El artículo 2 del TUE dispone que la Unión «se fundamenta en los valores de respeto de la dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, Estado de Derecho y respeto de los derechos humanos, incluidos los derechos de las personas pertenecientes a minorías».

El artículo 7 del TUE retoma una disposición del anterior Tratado de Niza (1.1.4) por la que se establece un mecanismo preventivo para el caso de que exista «un riesgo claro de violación grave» por parte de un Estado miembro de los valores contemplados en el artículo 2 del TUE, así como un mecanismo de sanción en caso de que se constate «una violación grave y persistente» por parte de un Estado miembro de esos valores. De darse el primer caso, la Comisión pediría al Consejo Europeo que estableciera por unanimidad la existencia de tal riesgo (artículo 7, apartado 2), lo que supondría el inicio de un procedimiento que podría entrañar la pérdida del derecho de voto en el Consejo del Estado miembro en cuestión. Este mecanismo se puso en marcha por primera vez en 2017 en relación con Polonia a causa de la reforma de su Tribunal Supremo.

Es necesario, asimismo, reforzar la protección de los derechos e intereses de los nacionales de los Estados miembros y ciudadanos de la Unión en las relaciones de esta con el resto del mundo (artículo 3, apartado 5, del TUE).

RESULTADOS

Durante mucho tiempo, la base jurídica de los derechos de los ciudadanos a nivel de la Unión se localizó fundamentalmente en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa y la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, esta base jurídica se ha ampliado hasta convertirse en una verdadera ciudadanía europea.

A. Definición de la ciudadanía de la Unión

De conformidad con el artículo 9 del TUE y el artículo 20 del TFUE, será ciudadano de la Unión toda persona que tenga la nacionalidad de un Estado miembro, la cual se deriva de la aplicación de las disposiciones nacionales de dicho Estado. La ciudadanía de la Unión complementa la ciudadanía nacional sin sustituirla, y 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. En el asunto C-135/08 Janko Rottmann/Freistaat Bayern, el abogado general del Tribunal de Justicia de la Unión Europea Miguel Poiares Maduro explicó la diferencia como sigue (apartado 23 de sus conclusiones):

«Se trata de dos conceptos a la vez inextricablemente vinculados y autónomos. La ciudadanía de la Unión supone la nacionalidad de un Estado miembro, pero es también un concepto jurídico y político autónomo con respecto al de la nacionalidad. La nacionalidad de un Estado miembro no sólo permite el acceso al disfrute de los derechos conferidos por el Derecho comunitario, sino que nos hace ciudadanos de la Unión. La ciudadanía de la Unión constituye más que un conjunto de derechos que, en sí mismos, podrían ser concedidos incluso a quienes no la poseen. Presupone la existencia de un vínculo entre los ciudadanos europeos de carácter político, aunque no se trata de un vínculo de pertenencia a un pueblo. [...] Se basa en su compromiso



mutuo de abrir sus comunidades políticas respectivas a los otros ciudadanos europeos y de construir una nueva forma de solidaridad cívica y política a escala europea.

No exige la existencia de un pueblo, sino que se basa en la existencia de un espacio político europeo, del que se derivan derechos y obligaciones. En la medida en que no implica la existencia de un pueblo europeo, la ciudadanía procede conceptualmente de una disociación de la nacionalidad. Como un autor ha señalado, el carácter radicalmente innovador del concepto de ciudadanía de la Unión reside en el hecho de que "la Unión pertenece y está integrada por ciudadanos que por definición no comparten la misma nacionalidad". Por el contrario, al establecer la nacionalidad de un Estado miembro como requisito para ser ciudadano europeo, los Estados miembros han querido resaltar que esta nueva forma de ciudadanía no cuestiona la fidelidad primera a nuestras comunidades políticas nacionales. De este modo, dicho vínculo con la nacionalidad de los distintos Estados miembros constituye un reconocimiento del hecho de que puede existir (de hecho, de que existe) una ciudadanía que no viene determinada por la nacionalidad.

Este es el milagro de la ciudadanía de la Unión: refuerza los vínculos que nos unen a nuestros Estados (en la medida en que somos ciudadanos de la Unión precisamente porque somos nacionales de nuestros Estados) y, al mismo tiempo, nos emancipa de ellos (en la medida en que somos actualmente ciudadanos más allá de nuestros Estados). El acceso a la ciudadanía de la Unión pasa por la nacionalidad de un Estado miembro, que está regulada por el Derecho nacional, pero, como toda forma de ciudadanía, constituye la base de un nuevo espacio político, del que se derivan derechos y obligaciones que son establecidos por el Derecho comunitario y no dependen del Estado. [...] Por este motivo, aunque es cierto que la nacionalidad de un Estado miembro condiciona el acceso a la ciudadanía de la Unión, también es cierto que el conjunto de los derechos y obligaciones inherentes a esta última no puede ser limitado de manera injustificada por la primera».

Si el Reino Unido se retira de la Unión, tendría que tomarse una decisión en relación con los derechos adquiridos tanto de los ciudadanos británicos residentes en los Estados miembros como de los ciudadanos de la Unión Europea que viven en el Reino Unido. A lo largo de los años, cada Estado miembro ha ido confiriendo a sus ciudadanos un legado jurídico de derechos, mientras que el Derecho de la Unión establecía una serie de derechos individuales que se pueden invocar directamente ante los órganos jurisdiccionales nacionales, según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia (Van Gend & Loos). Podría considerarse que los límites a este legado jurídico estriban en el Derecho nacional del que emanan. Si la ley de derogación del Reino Unido anula el efecto de los Tratados, en principio no podrían seguir invocándose ante los órganos jurisdiccionales británicos.

B. Contenido de la ciudadanía (artículo 20 del TFUE)

La noción de ciudadanía de la Unión supone para todos los ciudadanos de la Unión:

- el derecho a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros (artículo 21 del TFUE) ([4.1.3](#));
- el derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones al Parlamento Europeo y en las elecciones municipales (artículo 22, apartado 1, del TFUE) del Estado



miembro en el que residan, en las mismas condiciones que los nacionales de dicho Estado (acerca de las normas relativas a la participación en las elecciones municipales y en las elecciones al Parlamento Europeo, véanse respectivamente la Directiva 94/80/CE, de 19 de diciembre de 1994, y la Directiva 93/109/CE, de 6 de diciembre de 1993) ([1.3.4](#));

- el derecho a acogerse, en el territorio de un tercer país (Estado no perteneciente a la Unión Europea) en el que no está representado el Estado miembro del que sean nacionales, a la protección de las autoridades diplomáticas y consulares de cualquier Estado miembro en las mismas condiciones que los nacionales de dicho Estado;
- el derecho de petición al Parlamento Europeo y de dirigirse al Defensor del Pueblo Europeo (artículo 24 del TFUE en ambos casos), elegido por el Parlamento Europeo y facultado para recibir las reclamaciones relativas a casos de mala administración en la acción de las instituciones y órganos de la Unión; estos procedimientos se rigen con arreglo a lo dispuesto en los artículos 227 y 228 del TFUE respectivamente ([1.3.16](#) y [4.1.4](#));
- el derecho a dirigirse por escrito a cualquiera de las instituciones u organismos de la Unión en una de las lenguas de los Estados miembros y a recibir una contestación en esa misma lengua (artículo 24, párrafo cuarto, del TFUE);
- el derecho a acceder a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión, con arreglo a determinadas condiciones (artículo 15, apartado 3, del TFUE).

C. Ámbito de aplicación

Hasta la fecha, el contenido de la ciudadanía de la Unión, a excepción de los derechos electorales, no es esencialmente sino una sistematización de derechos ya reconocidos (en particular, la libre circulación, el derecho de residencia y el derecho de petición), si bien ahora estos derechos figuran, en nombre de un proyecto político, en el Derecho primario.

A diferencia de la orientación constitucionalista al uso en los Estados europeos desde la adopción en Francia, en 1789, de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, la ciudadanía de la Unión no va acompañada de la garantía concreta de los derechos fundamentales. El artículo 6 del TUE reconoce los derechos enunciados en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea y dispone que la Unión se adherirá al Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de la Libertades Fundamentales, pero no precisa el estatuto jurídico de la ciudadanía de la Unión.

Hasta el momento, la ciudadanía de la Unión no impone, pese a la fórmula que figura en el artículo 20, apartado 2, del TFUE, deberes a los ciudadanos de la Unión, lo que supone una diferencia fundamental respecto de la ciudadanía nacional.

D. Iniciativa ciudadana europea ([4.1.5](#))

El artículo 11, apartado 4, del TUE concede un nuevo derecho a los ciudadanos de la Unión: «Un grupo de al menos un millón de ciudadanos de la Unión, que sean



nacionales de un número significativo de Estados miembros, podrá tomar la iniciativa de invitar a la Comisión Europea, en el marco de sus atribuciones, a que presente una propuesta adecuada sobre cuestiones que estos ciudadanos estimen que requieren un acto jurídico de la Unión para los fines de la aplicación de los Tratados». Las condiciones de presentación y admisión de dichas iniciativas quedan establecidas en el Reglamento (UE) n.º 211/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo. Las principales disposiciones de dicho Reglamento se describen en la ficha [4.1.5](#).

PAPEL DEL PARLAMENTO EUROPEO

Al elegir a los diputados al Parlamento Europeo mediante sufragio directo, los ciudadanos de la Unión ejercen uno de sus derechos esenciales en esta: la participación democrática en el proceso europeo de toma de decisiones políticas (artículo 39 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea). El Parlamento siempre ha solicitado, en relación con las modalidades de elección de sus miembros, el establecimiento de un sistema electoral uniforme en todos los Estados miembros. El artículo 223 del TFUE establece que el Parlamento Europeo elaborará un proyecto en ese sentido («las disposiciones necesarias para hacer posible la elección de sus miembros por sufragio universal directo, de acuerdo con un procedimiento uniforme en todos los Estados miembros o de acuerdo con principios comunes a todos los Estados miembros»). El Consejo establecerá a continuación las disposiciones necesarias (por unanimidad y previa aprobación de la mayoría de los diputados al Parlamento Europeo), que entrarán en vigor una vez que hayan sido aprobadas por los Estados miembros de conformidad con sus respectivas normas constitucionales ([1.3.4](#)).

Desde sus comienzos, el Parlamento ha deseado que el concepto de ciudadanía de la Unión esté asociado a derechos amplios. Además, ha abogado por que la propia Unión defina la ciudadanía de forma autónoma, de manera que los ciudadanos de la Unión se beneficien de un estatuto específico. Asimismo, ha solicitado desde el primer momento que los derechos humanos y los derechos fundamentales se incluyeran en el Derecho primario y que los ciudadanos de la Unión pudiesen recurrir al Tribunal de Justicia en caso de violación de dichos derechos por parte de las instituciones de la Unión o de un Estado miembro (Resolución de 21 de noviembre de 1991).

En el marco de las negociaciones del Tratado de Ámsterdam, el Parlamento reclamó de nuevo que se ampliaran los derechos vinculados a la ciudadanía de la Unión y criticó que con el Tratado de Ámsterdam no se produjera ningún avance significativo en cuanto al contenido de dicha ciudadanía ni en lo referente a los derechos individuales o colectivos.

De acuerdo con las exigencias del Parlamento, el artículo 263, párrafo cuarto, del TFUE establece que toda persona física o jurídica podrá interponer recurso contra los actos de los que sea destinataria o que la afecten directa e individualmente y contra los actos reglamentarios que la afecten directamente y que no incluyan medidas de ejecución.

En lo que respecta al derecho de acceso a los documentos, el Parlamento Europeo aprobó, el 17 de diciembre de 2009, la Resolución sobre las mejoras necesarias en relación con el marco jurídico de acceso a los documentos a raíz de la entrada en vigor



del Tratado de Lisboa, en la que se insiste especialmente en la necesidad de ampliar el ámbito de aplicación del [Reglamento \(CE\) n.º 1049/2001](#) a todas las instituciones u órganos no cubiertos en su redacción original.

Por lo que respecta a la iniciativa ciudadana, tres meses después de la presentación de una iniciativa, los representantes de la Comisión se reúnen con los organizadores, los cuales también tienen la posibilidad de presentar su iniciativa en una audiencia pública en el Parlamento Europeo. La organización de dicha audiencia corresponde a la comisión competente para el fondo del asunto objeto de la iniciativa ciudadana en cuestión (artículo 211 del Reglamento interno del Parlamento).

En relación con la activación del mecanismo de sanción contra un Estado miembro previsto en el artículo 7 del TUE, el Parlamento Europeo cuenta a la vez con un derecho de iniciativa que le permite solicitar la puesta en marcha del primero de los mecanismos (artículo 7, apartado 1) y con un derecho de control democrático, ya que debe dar su aprobación a la ejecución de estos (artículo 7, apartado 2).

A raíz de los polémicos «visados de oro», que derivan en la venta por parte de determinados Estados miembros de su nacionalidad y, por ende, la ciudadanía de la Unión al objeto de atraer inversores extranjeros, el Parlamento asevera en la [Resolución de 16 de enero de 2014](#) que los valores y logros vinculados a la ciudadanía de la Unión no pueden llevar pegada una etiqueta con el precio.

Udo Bux
05/2019

