

CIUDADANÍA COMO CATEGORÍA EN LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA

DAVID NAVAMUEL GONZÁLEZ *

Resulta siempre un desafío analizar los componentes de la ciudadanía en el marco de las relaciones jurídicas y políticas que se establecen entre los individuos y su Estado. Tal reto alcanza un mayor grado de dificultad cuando se trata de sistemas de organización política complejas, de varios niveles, y con un desarrollo dinámico y progresivo.

Quizás las relaciones entre nacionalidad y ciudadanía sean, dentro de estos análisis, las que requieren mayor esfuerzo de concentración en los matices. En efecto, si buscamos doctrina, legislación y Jurisprudencia comunitarios sobre nacionalidad, podemos encontrar un labrado campo, con multitud de estudios y referencias.

En cuanto al bagaje sobre ciudadanía, es difícil desligarla del existente sobre nacionalidad; si bien, hallamos bastantes monografías, encontramos mucha menos normativa, y escasa Jurisprudencia.

Es en este último aspecto, por el que me he decantado, por su adecuación para una modesta comunicación, y sobre todo, por ser una categoría jurisprudencial en ciernes, que promete un crecimiento y quizás una progresiva separación (más allá del nivel conceptual) de las materias de nacionalidad; Se trata, en suma, del potencial político, y su futura traslación a la tutela judicial.

Además, no es preciso entrar en el componente dinámico y activo que contiene la expresión Ciudadanía, sobre todo respecto al concepto más pasivo y de sujeción que es la nacionalidad, sino simplemente, de fijarnos como es la clasificación de las fuentes comunitarias, y si existe algún motivo definido para organizarlo de esta manera.

Así nos sirve como primera advertencia, el hecho de que numerosa Jurisprudencia toca de pasada la ciudadanía, pero nos interesa aquí y ahora la categorización que la propia Curia destina *ad hoc*. Si los propios órganos comunitarios ya preparan un sitio aparte para la ciudadanía, significa que hay un paso cualitativo respecto a las libertades comunitarias, la nacionalidad de los súbditos de los Estados miembros, y otras muchas de esas materias tangenciales, como la no discriminación.

Así como establece el TJCE, son dos las decisiones que recaen sobre materia de ciudadanía:

* Profesor asociado de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la UNED. Ha participado en el proyecto «El futuro de la Unión Europea. La reforma de las Instituciones».

- Sentencia de 20/2/2001, en el asunto C-192/99, Kaur.
- Sentencia de 9/7/1998, en el asunto C-323/97, Comisión contra Bélgica.

Sin embargo, las bases de datos diferentes a la del propio tribunal (en concreto CELEX) también incluyen entre la materia «ciudadanía europea», la:

- Sentencia de 21/9/1999, en el asunto C-378/91, Florus Ariel Wijsenbeek.

Un rasgo llamativo de estas decisiones del Tribunal, es que a primera vista, deciden en contra de quienes fundamentan su pretensión en la ciudadanía de la Unión. Así que es precisamente en su argumentación, y en los razonamientos de los Abogados Generales, donde se encuentran los cimientos del tratamiento de la Ciudadanía de la Unión.

En el asunto Kaur, se ponen de manifiesto las relaciones entre nacionalidad y ciudadanía. Una ciudadana «Británica de Ultramar» pretende su consideración primeramente como ciudadana de la Unión, para después poder acceder a la residencia en el Reino Unido (que veta esta posibilidad a los ciudadanos de Ultramar). El Tribunal señala que son los Estados Miembros quienes, de acuerdo a su normativa interna, son competentes para designar quiénes son nacionales suyos, y a partir de ahí, serían considerados ciudadanos de la Unión.

Esta interpretación, es bastante más restrictiva que la formulada por el Abogado General Cosmas en las conclusiones del asunto Wijsenbeek ¹.

En este asunto Kaur, las observaciones del Abogado General, precisan un tanto más este problema, partiendo de que «*La “ciudadanía de la Unión”, concepto reciente del Derecho comunitario, dista de haber sido completamente analizada por el Tribunal de Justicia y algunos de sus aspectos son todavía objeto de debate*» ², y realiza algunos buenos intentos de resolver la cuestión, pero sin profundizar demasiado, en un aspecto que bien merecería un estudio aparte: la búsqueda del **punto de conexión** con las situaciones del Derecho Comunitario. A este respecto, parece más interesado en deshacer algunos de los errores de la sentencia Micheletti ³.

[Tuvo que decidir entre dos incongruencias, y optó por la que parecía menos grave: o confirmaba la ciudadanía comunitaria de alguien que no podía residir en su propio país, o rechazaba la ciudadanía comunitaria de alguien que era nacional de un Estado miembro (a pesar de la categorización británica.)]

¹ Ya que el punto fuerte de su argumentación era el valor interpretativo de las declaraciones anejas al tratado, y según el abogado General Cosmas: «*No estimo, sin embargo, que esta diferencia baste para enervar la solución que antes sostenía. Si bien desde el punto de vista del Derecho internacional público es, en principio, pertinente utilizar a efectos interpretativos las declaraciones con el fin de determinar el significado de una disposición de un Tratado internacional, no considero que esta misma solución pueda trasladarse tal cual al ámbito del Derecho comunitario [...] Los artículos del Tratado no son equivalentes, sin más, a disposiciones del Derecho internacional público sino que sientan los cimientos de un ordenamiento jurídico sui generis al que los Estados miembros de la Comunidad han otorgado derechos soberanos*» (f. 53)

² F. 27

³ F. 29: «*Procede señalar que, desde un punto de vista estrictamente jurídico, la demanda formulada por la Sra. Kaur no tiene por objeto que se le reconozca el derecho a la libre circulación en el territorio comunitario, sino que pretende obtener el derecho de residencia en el territorio del Estado miembro del que posee, según el Derecho interno, un determinado tipo de nacionalidad.*»

En el asunto de la Comisión contra Bélgica, se trata de la declaración de incumplimiento de la Directiva que fija las modalidades de ejercicio del derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales por parte de los ciudadanos de la Unión ⁴.

Aquí se trata de una breve sentencia, en la que se constata ese incumplimiento, por lo que su contenido no da lugar a ninguna reflexión interesante, salvo que se quiera entrar en el tema de las relaciones entre el Derecho nacional (en concreto el Constitucional) y el Comunitario, y especialmente, si las reformas constitucionales son siempre necesarias, incluso en los casos de constituciones escritas.

Es de reseñar que se toca el aspecto político de ciudadanía, todavía relacionado con la nacionalidad (pues se trata del derecho al voto de ciudadanos de la Unión, no nacionales en el Estado miembro de las elecciones), pero en menor medida que el resto de las manifestaciones de tal fenómeno.

El asunto *Wijsenbeek* toca otro de los aspectos que van a ser más conflictivos en la próxima Jurisprudencia sobre ciudadanía (si es que no son ya bastante espinosos). Se trata de las relaciones entre ciudadanía y el espacio de seguridad, libertad y justicia, así como de la extensión de las libertades fundamentales comunitarias.

Brevemente, se trata de un nacional holandés, que procedente de Francia, llega a su país, y se niega a identificarse en el aeropuerto aludiendo a que en ese aeropuerto sólo llegan vuelos procedentes de países miembros de la Unión, y que, el espacio sin fronteras interiores de la Unión le exige demostrar su nacionalidad.

En concreto, es de destacar que los propios textos de la sentencia señalan la evolución que se produce, desde una interpretación de la libertad comunitaria, muy restrictiva, a los agentes económicos, cómo se va extendiendo el concepto de agente económico y se relaja hasta el punto quedar virtualmente sin efecto, y llegamos a la situación en que la libertad es la norma, y la excepción, las situaciones de seguridad, que sólo marcarían una mera traba, que no impedimento a tal libertad tan relacionada con la ciudadanía.

Esta sentencia la debieron prever los Estados bastante sustanciosa, por lo que formularon observaciones (Holanda, España, Finlandia, Irlanda y Reino Unido), pero parece interesante la observación de la Comisión, en la que parece luego apoyarse el tribunal ⁵:

⁴ Directiva 94/80CE del Consejo, de 14 de diciembre de 1994.

⁵ (F. 35) La Comisión, por el contrario, considera que es *inegable el efecto directo* del artículo 8 A, apartado 1, del Tratado. El derecho a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros se reconoce en él directamente, sin salvedad alguna y sin el menor margen de apreciación, a todos los ciudadanos de la Unión. No afecta a esta conclusión el hecho de que tal derecho esté sometido a las «limitaciones y condiciones previstas en el presente Tratado y en las disposiciones adoptadas para su aplicación» (véanse las sentencias de 21 de junio de 1974, *Reyners*, 2/74, Rec. p. 631; de 3 de diciembre de 1974, *Van Binsbergen*, 33/74, Rec. p. 1299, y de 4 de diciembre de 1974, *Van Duyn*, 41/74, Rec. p. 1337). Las medidas de ejecución que puede adoptar el Consejo en virtud del artículo 8 A, apartado 2, del Tratado, tienen por objeto facilitar el ejercicio de los derechos a que alude el apartado 1, y confirman el efecto directo de éste. [...] (F. 36) En cuanto al alcance del artículo 8 A del Tratado, la Comisión subraya que el derecho a circular y residir libremente *constituye un derecho material autónomo* sometido a las limitaciones y condiciones específicas previstas en el Tratado y en sus disposiciones de aplicación. Este **nuevo derecho reconocido a los ciudadanos de la Unión debe**, según la Comisión, interpretarse de manera amplia y sus excepciones y limitaciones, de forma estricta. No obstante, en tanto no se adopten y apliquen normas comunitarias específicas sobre los controles en las fronteras exteriores de la Comunidad, la exigencia de presentar un pasaporte o una tarjeta de identidad válida en

En el asunto *Wijsenbeek*, el Abogado General, realiza un estudio sobre los problemas que tiene para el juez comunitario, la declaración de efecto directo de los artículos [17 y 18 TCE] (Con la actual numeración), y lo compara con lo sucedido a mediados de los años 70 con las libertades comunitarias [48, 52 y 59 TCE]. Esto tiene unos efectos doblemente intensos: Por una parte, se aleja cada vez más de la interpretación economicista, y amplía al máximo el requisito «*ratione personae*». Por lo tanto, si la Jurisprudencia y parte del derecho derivado, dotaron de carácter económico otras muchas actividades, logrando cubrir a un número mayor de agentes, entonces, en un sentido análogo al de «trabajador», se prevé que el concepto de ciudadano sufra esta misma transformación. Por otro lado, apuesta por la aplicabilidad directa de estas disposiciones.

Dicho de otra forma; la evolución jurisprudencial, pese a parecer restrictiva, apunta en estos comienzos tímidos a que el valor del concepto de ciudadanía no debe ser sólo limitativo del posible tratamiento desigual entre ciudadanos de la Unión, sino que, además, actúa positivamente, removiendo los obstáculos que atenten contra este principio.

El abogado general, no sólo dice que estos artículos tienen valor de efecto directo, sino además, las limitaciones que se les trate de imponer, sólo pueden venir del Derecho Comunitario, y no de normativa nacional.

Hemos visto que estas tres sentencias que a día de hoy cubren la categorización digamos «oficial» de ciudadanía de la Unión, inciden en tres aspectos diferentes del binomio nacionalidad y ciudadanía:

- *Kaur*: el punto de conexión entre el derecho nacional y el comunitario, y la ciudadanía de la Unión como «derivada» de la ciudadanía estatal.
- *Comisión contra Bélgica*: los derechos políticos de la Ciudadanía, en este caso el sufragio.
- *Wijsembeer*: la ciudadanía en el espacio de libertad, seguridad y justicia, y las libertades comunitarias.

Es posible observar cómo en materias de ciudadanía, la dialéctica se puede interpretar desde las interpretaciones *ratione materiae* y *ratione personae*.

Existe además, otra reciente resolución, que no está encuadrada bajo los epígrafes de «Ciudadanía de la Unión», pero que nos parece interesante traer a colación. Se trata de la **sentencia de 20 de septiembre de 2001, en el asunto C184/99, «minimex»**. Plantea un posible caso de discriminación entre un nacional francés, residente en Bélgica, que solicita un subsidio denominado «minimex», uno de cuyos requisitos es tener la nacionalidad belga.

El fragmento seleccionado reza lo siguiente:

«En efecto, la vocación del estatuto de ciudadano de la Unión es convertirse en el estatus fundamental de los nacionales de los Estados miembros y permitir a aquellos de dichos ciudadanos que 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» (f. 31).

las fronteras interiores, prevista en el artículo 3, apartado 1, de la Directiva 68/360, no constituyen un obstáculo abusivo al derecho de circular libremente en la Comunidad, y no tiene carácter desproporcionado.

Es decir, si extendemos la ciudadanía a los campos de la prohibición de discriminación, podemos expandir esta interpretación gracias a la fuerza de los derechos fundamentales de la Unión... e interactuando con éstos, apoyarse mutuamente para que sean consolidados de modo sustantivo (no olvidemos las alusiones de la Carta a los ciudadanos de la Unión).