

LA CIUDADANÍA EUROPEA: UNA CUESTIÓN ABIERTA

DIEGO J. LIÑÁN NOGUERAS
Catedrático de Derecho Internacional Público
Universidad de Granada

SUMARIO

- I. Introducción.
- II. La Ciudadanía de la Unión: el difícil establecimiento de un espacio jurídico autónomo.
- III. Ciudadanía y derechos fundamentales en el sistema jurídico europeo: una articulación dual mal resuelta.
- IV. La ciudadanía como discurso de legitimación del poder.
- V. Conclusiones.

I. INTRODUCCIÓN

La ciudadanía es un concepto complejo y de no fácil definición. La ciudadanía como conjunto de derechos de los nacionales de un Estado, desde que apareció en el siglo XVIII, introdujo una cierta dualidad en la concepción de los derechos. Los derechos de ciudadanía no son como los derechos y libertades fundamentales un «límite» al poder, sino expresión de la participación en el ejercicio del propio poder. Por eso, es tradición identificar los «derechos de ciudadanía» con los derechos que expresan esa participación en el poder público (derecho de sufragio activo y pasivo, derecho de acceso a los cargos públicos, derecho a dirigirse a los poderes públicos y a solicitar de ellos información y explicaciones sobre su actuación, derecho a ser protegido cuando se encuentra bajo la jurisdicción de otro poder diferente...) o los que expresan la libertad, frente a los tradicionales mecanismos de control del poder de vasallaje: la libertad de circulación (o movimiento) y fijación de la residencia.

Sea como fuere, lo cierto es que en el marco del Estado constitucional los derechos de ciudadanía se equiparan (aunque con ciertas dificultades y, desde luego, de manera no homogénea) con los derechos cívico-políticos, constituyendo un núcleo especial y diferenciado de derechos. Comparten con los derechos y libertades fundamentales lo

esencial (su propio carácter de derecho fundamental y su vinculación al modelo democrático), pero su especial carácter participativo en la estructura del poder del Estado los circunscribe a los individuos que tienen el vínculo de nacionalidad con el Estado, lo que los convierte en un núcleo de derechos muy particular y que reclama un tratamiento diferenciado y específico.

Su incorporación al proceso de integración europea a principios de los noventa la convirtió en un objeto de notable interés jurídico y político por muy diversas razones. El conjunto de derechos que se enunciaron en el Tratado CE como el componente esencial del Estatuto de ciudadanía de la Unión Europea generó una importante y amplia doctrina sobre el propio Estatuto y sobre la definición, alcance y protección de los derechos de ciudadanía. Ha sido, tradicionalmente un terreno jurídico relativamente estable y con un desarrollo normativo lento pero bien acogido en términos generales.

Esta perspectiva produjo desde el principio un intento de asimilación del concepto de ciudadanía europea al de ciudadanía propio de los espacios constitucionales, enfoque que ha tenido un indudable éxito. Las teorías «constitucionalistas» sobre la Unión Europea¹ asumieron pronto la idea de una «equiparación» de la ciudadanía de la Unión con las correspondientes a los espacios constitucionales.

No es mi intención traer aquí la cuestión de la naturaleza del sistema de la Unión Europea. En todo caso, en el tema de ciudadanía me parece plenamente aplicable la consideración de J. P. JACQUÉ, según la cual: «Le débat sur la nature conventionnelle ou constitutionnelle de l'Union que plait tant a juristes, ne devrait pas occulter celui qui concerne directement les citoyens sur l'orientation des politiques de l'Union»². Lo cierto es, sin embargo, que en la Unión Europea, la noción de *ciudadanía*, tiene algunas dificultades añadidas por la especificidad del modelo de integración, por más que en lo esencial pueda coincidir, al menos para los defensores de esta visión, con la noción que opera en espacios constitucionalizados. Esta es una óptica en absoluto desdeñable, particularmente cuando se trata de identificar el mejor criterio de variados enfoques, pero siempre que no se pierda de vista la peculiaridad del modelo europeo.

Esta especificidad ha venido complicándose, en mi opinión, como consecuencia de los propios avances del proceso de integración y, justo es reconocerlo, por las no siempre buenas soluciones adoptadas en las modificaciones de los Tratados constitutivos. La acumulación de estos cambios y los problemas derivados de algunas de esas soluciones producen una vuelta permanente sobre la cuestión de ciudadanía. Últimamente, esta cuestión está convocando a una buena parte de la doctrina jurídica que trata de poner orden en un asunto abierto de nuevo no sólo en términos jurídicos sino incluso de concepción filosófica³.

Esta reapertura del debate puede abordarse, en mi opinión, simplificando algo la cuestión, atendiendo a tres estadios que han ido añadiendo al tema de la ciudadanía

1 A mi modo de ver, la aportación más esclarecedora del alcance y límites de esta visión sigue siendo SNYDER, F.: «General Course on Constitutional Law of the European Union», en *Collected Courses of the Academy of European Law*, 1998 vol. VI, Book 1, pp. 41-155.

2 JACQUÉ, J. P.: «Traité ou Constitutions? A propos d'un débat récurrent», *Annuaire de Droit Européen*, 2008, vol VI. 2011, p. 17.

3 JIMÉNEZ LOBEIRA, P.C.: «EU Citizenship and Political Identity: The Demos and Telos Problems», *European Law Journal*, vol. 18, núm. 4, 2012, pp. 504-517.

diversas dimensiones. A mi juicio, esas tres dimensiones tienen que ver: (a) con que la *ciudadanía de la Unión Europea* concebida como un conjunto de derechos que se garantizan a los nacionales de los Estados Miembros *no ha conseguido configurar un espacio autónomo* por relación a los derechos relacionados con el mercado ni con los derechos de los nacionales de cada Estado; (b) en segundo lugar, creo que otra cuestión que dificulta una mayor claridad y solidez del estatuto de ciudadanía proviene de otra dimensión mal resuelta en el seno de la Unión Europea: *la relación de los derechos de ciudadanía con el modelo de protección de los derechos fundamentales* en la Unión; y, (c) por último, creo que, la mayor demanda de legitimidad del sistema de la Unión pasa inevitablemente por el *discurso jurídico de la ciudadanía como factor esencial de legitimación del poder*, algo que la concepción actual de la ciudadanía de la Unión no parece estar preparada para albergar. Son las tres dimensiones que me propongo abordar en una aproximación general más de política jurídica que técnico-jurídica.

II. LA CIUDADANÍA DE LA UNIÓN: EL DIFÍCIL ESTABLECIMIENTO DE UN ESPACIO JURÍDICO AUTÓNOMO

El discurso de la *ciudadanía europea* surgió en el momento en que mejor funcionaba todo el imaginario europeo. Sus innegables bondades como reconocimiento de un conjunto de derechos a los nacionales de los Estados Miembros en tanto que «ciudadanos de la Unión», más allá pues de los derechos vinculados a la libre circulación de personas en el ámbito del mercado interior, conectaron la noción con el *Wishful Thinking* más europeísta, tan exitoso en la década de 1985 a 1995.

En términos estrictamente jurídico-formales, el *concepto* de ciudadanía de la Unión ha planteado escasos problemas de fondo. En efecto, en una perspectiva estrictamente jurídico-formal, sin duda la predominante durante casi dos décadas, la cuestión de la «ciudadanía de la Unión» ha quedado referida esencialmente a la institucionalización del «*estatuto de ciudadanía de la Unión*» y al enunciado de los derechos que lo conforman introducidos por el Tratado de Maastricht de 1992⁴. Con alguna modificación posterior de menor peso, constituye el *Estatuto de Ciudadanía de la Unión Europea* que se contempla hoy en los artículos 20 a 25 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE, en adelante).

Los derechos que componen el Estatuto de ciudadanía desde su origen son: el derecho a circular y residir libremente en el territorio de los Estados Miembros (EEMM, en adelante), el derecho de sufragio activo y pasivo en el lugar de residencia en elecciones municipales y al Parlamento Europeo, el derecho de la protección por las autoridades diplomáticas y consulares de los EEMM en territorio de terceros y los derechos de queja ante el Defensor del Pueblo Europeo y petición ante el Parlamento Europeo.

Posteriormente se adicionaron el derecho a dirigirse por escrito a cualquiera de las instituciones u organismos y a ser respondido en las lenguas previstas en el Tratado

⁴ LIÑÁN NOGUERAS, D.J.: «La ciudadanía de la Unión Europea», en RODRÍGUEZ IGLESIAS, G.C. y LIÑÁN NOGUERAS, D.J. (dirs.): *El Derecho Comunitario europeo y su aplicación judicial en España*, Editorial Civitas, Madrid, 1993, pp. 271-295.

(modificación del Tratado de Ámsterdam de 1997) y suele añadirse el derecho de acceso a los documentos de Instituciones y órganos, introducido también en Ámsterdam, aunque regulado fuera del estatuto de ciudadanía⁵.

Desde esta perspectiva, el cuerpo analítico más importante ha sido destinado al estudio de la aceptación de la autonomía de los derechos de ciudadanía respecto a los derechos vinculados al funcionamiento del mercado, los desarrollos concretos de los derechos de ciudadanía y, en su caso, de su implementación en los derechos internos.

La doctrina no tardó mucho en deslindar jurídicamente la nueva realidad del conjunto de iniciativas de los ochenta (Informes Adonnino) que perseguían, fundamentalmente, «acercar» a los ciudadanos europeos esa realidad política, jurídica e institucional que, si clara y evidente para los operadores y agentes políticos y económicos, permanecía como algo lejano, si no ajeno, a las preocupaciones ciudadanas ordinarias. La fórmula Adonnino tropezó con las dificultades derivadas de la falta de un fundamento jurídico en los tratados lo que condenaba a la mayor parte de las iniciativas en ciudadanía a una cierta banalidad. La reforma de Maastricht al reconocer en el Derecho originario (el Tratado CE) ese conjunto de derechos por el mero hecho de ser nacionales de los EEMM tuvo un doble efecto: decantó la noción de ciudadanía por el concepto duro de la misma, es decir, por *la formulación y garantía de unos derechos* y los dotó de un *fundamento jurídico propio*.

Todo hacía presagiar una inmediata y fácil implantación de una de las nociones consideradas de mayor potencial federal del sistema europeo. Sin embargo, la evolución y consolidación del estatuto, aunque haya constituido un indudable éxito, no ha sido fácil y *expresa la presión de ciertos límites*, al menos aparentemente, infranqueables. El límite más determinante es la dependencia del *vínculo de nacionalidad* con los Estados Miembros. Es un factor que impide la *autonomía* del estatuto de ciudadanía de la Unión y determina su carácter «complementario» y no sustitutivo de la ciudadanía nacional, como innecesariamente aclara de forma expresa el artículo 20 del TFUE.

Los derechos que lo componen han tenido una evolución dispar. Los cinco derechos que necesariamente han de sustanciarse en los sistemas político-jurídicos nacionales (libertad de circulación y de residencia, derecho de sufragio activo y pasivo en elecciones municipales y al PE en el lugar de residencia y el derecho de la protección diplomática y consular) han resultado especialmente difíciles. Adicionalmente, los derechos de *libre circulación y residencia*, probablemente los de mayor intensidad jurídica, han tardado en lograr una cierta independencia de los derechos de circulación y residencia vinculados a la libre circulación de personas del mercado interior y, a menudo, se encuentran fuertemente condicionados y limitados por su relación con las competencias nacionales en las delicadas materias de nacionalidad y extranjería. Así lo muestra la difícil evolución de la jurisprudencia desde las ya clásicas sentencias *Martínez Sala* (12 de mayo de 1998)⁶ y *Wijsenbeek* (21 de septiembre de 1999)⁷, que resolvieron los asuntos con el instrumen-

5 Este derecho está contemplado en la actualidad en el artículo 15.3 del TFUE, en el Título II de la Primera Parte referido a las «Disposiciones de aplicación general» y reconocido, en este caso, no sólo a ciudadanos de la UE sino también a todas las personas físicas y jurídicas residentes en la UE, ámbito subjetivo, por tanto, más amplio que el de ciudadanía.

6 Sentencia del Tribunal de Justicia de 12 de mayo de 1998, *María Martínez Sala contra Freistaat Bayern*, C-85/96.

7 Sentencia del Tribunal de Justicia de 21 de septiembre de 1999, *Florus Ariël Wijsenbeek*, C-378/97.

tal jurídico comunitario de la libre circulación de personas prescindiendo con notable desprecio de la mejor y más nítida cobertura que otorgaba el derecho de ciudadanía, hasta la paulatina incorporación de los efectos de la misma en las sentencias *Grzelczyk* (20 de septiembre de 2001)⁸ y *D'Hoop* (11 de julio de 2002)⁹ y la decisiva sentencia en el asunto *Baumbast* (17 de septiembre de 2002)¹⁰, que ha marcado el inicio de una línea jurisprudencial donde el derecho de libre circulación y residencia del estatuto de ciudadanía goza de una relativa independencia, corroborada últimamente por la sentencia *Bresol* (13 de abril de 2010)¹¹. Esta última jurisprudencia da en exigir que las normas nacionales que contengan limitaciones y condiciones para el ejercicio de estos derechos respeten el Derecho comunitario y respondan al principio de proporcionalidad. La opción legislativa de la Directiva 2004/38/CE del PE y del Consejo relativa al derecho de los ciudadanos de la Unión y de los miembros de sus familias a circular y residir libremente en el territorio de los EEMM de 29 de abril de 2004¹² establece con más claridad los parámetros generales del ejercicio de este derecho, aunque no deja de presentar problemas, algunos de los cuales luego referiré.

El caso de los *derechos de sufragio activo y pasivo en elecciones municipales y al PE* en el lugar de residencia (cuyas condiciones generales fueron establecidas por la Directiva 94/80/CE del Consejo de 19 de diciembre de 1994¹³, sobre elecciones municipales y la Directiva 93/109/CE del Consejo de 6 de diciembre de 1993¹⁴, sobre elecciones al PE) se han desenvuelto entre la solución de problemas concretos y la ambición de alcanzar las elecciones regionales y nacionales (Cuarto Informe de la Comisión). Incluso jurisprudencia reciente como el asunto *Eman y Sevinger* de 2010¹⁵ apuntan a una línea análoga a la que opera respecto de la libertad de circulación y residencia, introducida por la jurisprudencia *Baumbast*.

El derecho de la *protección diplomática y consular* del artículo 23 del TFUE apenas ha conseguido superar el estadio de algunas obligaciones de asistencia de embajadas y consulados de los EEMM para con los nacionales de aquellos Estados que no tengan en un Estado tercero representación diplomática y consular. Es, en cualquier caso, un derecho limitado aunque no carezca de utilidad y la ampliación de la Unión ha multiplicado los supuestos de Estados que carecen de representación diplomática o consular en Estados terceros. Su regulación más amplia se encuentra en la Decisión de los Representantes de los Gobiernos de los EEMM reunidos en el seno del Consejo de 19 de diciembre de 1995¹⁶ y ha sido objeto de una cierta revitalización con la creación del COCON y la

8 Sentencia del Tribunal de Justicia de 20 de septiembre de 2001, *Rudy Grzelczyk contra Centre public d'aidesociale d'Ottignies-Louvain-la-Neuve*, C-184/99.

9 Sentencia del Tribunal de Justicia de 11 de julio de 2002, *Marie-Nathalie D'Hoop contra Office national de l'emploi*, C-224/98.

10 Sentencia del Tribunal de Justicia de 17 de septiembre de 2002, *Baumbast*, C-413/99.

11 Sentencia del Tribunal de Justicia (Gran Sala) de 13 de abril de 2010, *Bresol*, C-73/08.

12 «DO» L 158 de 30.4.2004. El plazo de transposición concluyó el 30 de abril de 2006. La transposición española se ha hecho por el RD 240/2007, de 16 de febrero (BOE n.º 51, de 28 de febrero de 2007).

13 «DO» L 368 de 31.12.1994.

14 «DO» L 329 de 30.12.1993..

15 Sentencia del Tribunal de Justicia (Gran Sala) de 12 de septiembre de 2006, *Eman y Sevinger*, C-300/04.

16 «DO» L 314 de 28.12.1995.

adopción del Libro Verde (2007/C30/04) de la Comisión sobre *La protección Diplomática y Consular del Ciudadano de la Unión en los terceros países* de 28 de noviembre de 2006¹⁷, función a la que se suma ahora el Servicio Europeo de Acción Exterior¹⁸.

La actuación del Defensor del Pueblo Europeo expresa un creciente uso de esta vía de reclamación. Expresión más de prudencia que de ineficacia, este órgano lleva a cabo una labor de gran importancia aunque «políticamente» no parezca tener la relevancia esperada¹⁹. La Comisión de Peticiones del Parlamento Europeo expresa también un creciente uso con cuestiones no exentas de repercusión política que de alguna manera ponen en valor esta clásica institución parlamentaria²⁰.

Es difícil no advertir que, pese a la lentitud de los desarrollos normativos y las dificultades generadas en la aplicación de los derechos de ciudadanía, este estatuto constituye un elemento central y especialmente valioso de la construcción europea. Dimitri KOCHENOV, en uno de los trabajos más completos actualmente sobre la ciudadanía de la Unión, aprecia que: «With the recent EU citizenship case-law in mind, it is clear that much more is to come. A 'federal European citizenship' is emerging»²¹. Es, desde luego, probable que la consolidación por vía jurisprudencial nos acabe por llevar a algo parecido a un estatuto federal de la ciudadanía, pero hay otras lecturas menos esperanzadoras.

III. CIUDADANÍA Y DERECHOS FUNDAMENTALES EN EL SISTEMA JURÍDICO EUROPEO: UNA ARTICULACIÓN DUAL MAL RESUELTA

La vinculación de la ciudadanía al discurso de los derechos humanos es una permanente, obligada y hasta inevitable operación jurídica, pero el singular, tardío e in-

17 «DO» C de 10.2.2007.

18 El artículo 35 del TUE lo fundamenta: «Las misiones diplomáticas y consulares de los Estados miembros y las delegaciones de la Unión en los terceros países y en las conferencias así como sus representaciones ante las organizaciones internacionales (...) [c]ontribuirán a la aplicación del derecho de los ciudadanos de la Unión a gozar de protección en el territorio de terceros países, establecido en la letra c) del apartado 2 del artículo 20 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, así como de las medidas adoptadas en aplicación del artículo 23 de dicho Tratado».

La Decisión del Consejo (2010/427/UE) de 26 de julio de 2010 por la que se establece la organización y el funcionamiento del Servicio Europeo de Acción Exterior, en su artículo 5.10 dispone que «Las delegaciones de la Unión, de conformidad con el artículo 35, párrafo tercero TUE, apoyarán a los Estados miembros, a petición de éstos, en sus relaciones diplomáticas y en su función de prestación de protección consular a los ciudadanos de la Unión en países terceros, basándose en la neutralidad en lo que se refiere a los recursos» («DO» L 201 de 3.8.2010, p. 30).

19 Puede verse en el «Annual Report 2012» o, más resumidamente, en la «Síntesis 2012», publicados ambos documentos el 27 de mayo de 2013 (www.ombudsman.europa.eu/activities/annualreports.faces, acceso 10.07.2013).

20 Se puede consultar los informes anuales de la Comisión de Peticiones del Parlamento Europeo, así la de 2011 está disponible en <http://bookshop.europa.eu/en/2011-annual-report-pbBH3113788>, acceso 10.07.2013.

21 KOCHENOV, D. «The Present and the Future of EU Citizenship: A Bird's Eye View of the Legal Debate», *NYU School of Law The Jean Monnet Working Paper Series*, 02/12, disponible en <http://centers.law.nyu.edu/jeanmonnet/papers/12/1202.html>, acceso 10.07.2013.

acabado sistema de protección de los derechos fundamentales en la Unión Europea ha provocado una compleja e insatisfactoria solución.

Los derechos de ciudadanía mencionados, y sólo los derechos, se reproducen, con algún desajuste, en la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea (CDFUE o «la Carta», en adelante) en su Título V «Ciudadanía» (artículos 39 a 46). La Carta, por su parte, incorporó el «derecho a una buena administración» (artículo 41, apartados 1, 2 y 3), no contemplado en el Estatuto de ciudadanía del TFUE, en el que se incluye el derecho de dirigirse a las instituciones ampliado a órganos y agencias (y recogido en el artículo 41.4 CDFUE). Este Título V de la Carta se limita al enunciado de los derechos de la ciudadanía, sin definir la ciudadanía ni calificarla de «estatuto», ni, desde luego, aludir a las «competencias» de las Instituciones para su desarrollo normativo, por más que las «Explicaciones», que acompañan a la Carta, refieran los límites de estos derechos a los desarrollos normativos y pronunciamientos jurisprudenciales del TJUE correspondientes²².

Expresión de las dificultades que acompañan a la relación entre derechos de ciudadanía y derechos fundamentales es que la propia Carta, como digo, evita la definición misma de la «ciudadanía de la Unión», la determinación de los sujetos beneficiarios, de su alcance por relación con la ciudadanía nacional y, desde luego, de extender su ámbito objetivo a la totalidad de los derechos y deberes derivados del Derecho de la Unión, extremos todos contemplados en el artículo 20 de TFUE. Evidentemente, en esa misma línea, la Carta elimina cualquier alusión a las competencias de desarrollo, aplicación o al sistema de ampliación del conjunto de derechos. No así en el Estatuto en el TFUE.

El problema planteado por la vinculación de los derechos del Estatuto de ciudadanía con los derechos de la Carta de Derechos Fundamentales tiene relación con dos elementos centrales. El primero tiene que ver con la propia naturaleza de estos derechos respecto de los derechos y libertades fundamentales y el segundo con las características propias del sistema jurídico europeo y su funcionamiento sobre el principio de atribución de competencias.

Respecto al primero, guste o no, lo cierto es que los derechos de ciudadanía, aunque conecten con contenidos esenciales de derechos fundamentales, por su naturaleza y su origen se acercan más a «privilegios» derivados de un vínculo especial con el poder (normalmente el de nacionalidad) que a derechos inherentes a la condición humana cuya universalidad es hoy incuestionable. A pesar de ello, resultaría difícilmente concebible que una declaración general de derechos como la CDFUE no contuviera los propios de la ciudadanía. Ciertamente, aunque no gocen de esa universalidad hay un acuerdo general en que estos derechos deben ser protegidos de manera equiparable a los derechos y libertades fundamentales. Es decir, que contengan un mandato negativo para el legislador que le impida afectar a su contenido esencial y un mandato positivo en el sentido de desarrollar sus contenidos esenciales, de dotarlos de una posición jerárquica superior y de dotarlos de un sistema especial de garantía jurisdiccional. Es en este sentido en el que derechos de ciudadanía y derechos y libertades fundamentales convergen y obligan a contemplarlos en una Carta que proclame los derechos fundamentales,

²² Véase las *Explicaciones sobre la Carta de los Derechos Fundamentales* (2007/C 303/02) en «DO» C 303 de 14.12.2007, p. 17), en particular las escuetas referidas al Título V, en pp. 27-28.

pero más allá de esto son muchas las diferencias que los singularizan y separan. Por esta razón, en pocas palabras, es políticamente impensable que no vinieran recogidos en el texto que proclama los derechos fundamentales en la Unión Europea, pero ello no produce, sin más, una equiparación jurídica plena.

En segundo lugar, en el caso europeo se ha producido una situación singular. La positivación de los derechos de ciudadanía ha precedido a la de los derechos y libertades fundamentales. Pero, además, esa incorporación al Derecho positivo no se ha hecho con un instrumental jurídico especial adecuado a su naturaleza de «derechos fundamentales», sino con el instrumental general del sistema jurídico comunitario a todos sus efectos. Dicho muy escuetamente, incluidos en el Tratado TFUE, los derechos del estatuto de ciudadanía tienen el mismo tratamiento jurídico que cualquiera otro de los derechos reconocidos en el orden jurídico de la Unión a los particulares. Expresado gráficamente: exceptuada la limitación a una finalidad de los segundos, los derechos de circulación y residencia del artículo 21 TFUE y los de libre circulación y residencia del artículo 45 TFUE producen los mismos efectos, gozan de las mismas garantías jurídicas y quedan sometidos a las mismas limitaciones.

La situación jurídica resultante es algo paradójica: los derechos de ciudadanía no gozan por relación a los demás derechos contemplados en los Tratados de ningún estatus jurídico especial que permita calificarlos de «fundamentales» y, sin embargo, su situación, por estar contemplados en el TFUE es, en términos jurídicos, más sólida que la de los derechos y libertades fundamentales recogidos en la Carta situados por la jurisprudencia y por el artículo 6 del TUE con «el mismo valor jurídico que los Tratados».

La consecuencia más visible es que la operación política de «enunciarlos» en la Carta de Derechos Fundamentales ha sido una operación política obligada, dirigida a elevar el «prestigio» de los derechos de ciudadanía, pero en términos jurídicos era irrenunciable mantenerlos en el TFUE donde se sustancian jurídicamente y donde gozan de una solidez y garantías mayores que las de los derechos y libertades fundamentales. Claro que la otra cara del asunto es que el ejercicio de los derechos de ciudadanía, por mor de estar enunciados en el TFUE, puede ser sometido a límites, condiciones y excepciones que un «contenido esencial» de un derecho fundamental no soportaría. Dicho más claramente: ¿permitiría un derecho como el de residencia enunciado como «derecho fundamental» quedar limitado para convertirse en «residencia permanente» a su ejercicio efectivo durante cinco años, como exige el artículo 16 de la Directiva 2004/38/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 29 de abril de 2004²³? En puridad, si se tiene el «derecho pleno de residencia» bastaría con su ejercicio el tiempo que crea conveniente el ciudadano, in-

23 Directiva 2004/38/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, relativa al derecho de los ciudadanos de la Unión y de los miembros de sus familias a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros, por la que se modifica el Reglamento (CEE) 1612/68 y se derogan las Directivas 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE y 93/96/CEE, cuyo artículo 16 dispone: «Los ciudadanos de la Unión que hayan residido legalmente durante un período continuado de cinco años en el Estado miembro de acogida tendrán un derecho de residencia permanente en éste» («DO» L 158 de 30.4.2004, con «Corrección de Errores» publicada en «DO» L 229 de 29.6.2004, p. 35).

cluido «todo el tiempo», es decir permanente²⁴. Y, desde luego, no parece aceptable que a éste sólo pueda llegarse «mientras no se conviertan en una carga excesiva para la asistencia social del Estado miembro de acogida»²⁵.

La realidad es más limitada ciertamente y, curiosamente, el Tribunal de Justicia en su Sentencia de 7 de octubre de 2010 en el asunto *Lassal*, fundamenta su decisión no ya en el artículo correspondiente del Estatuto que al menos contempla las condiciones, sino en el derecho fundamental enunciado en el artículo 45 de la Carta, sin que en ningún momento se pregunte si es compatible esta «condición» con el derecho fundamental, asunto que tampoco tiene reflejo en las Conclusiones de la Abogada General²⁶. No. Guste o no, los derechos de ciudadanía mantienen una «singularidad» frente a los derechos y libertades fundamentales muy acusada y su tratamiento unitario es un esquema conceptual puramente político con nocivos y perturbadores efectos en lo jurídico.

Pese a todo, la inextricable vinculación de los derechos de ciudadanía con la cuestión de los derechos fundamentales es, en términos de política jurídica de la Unión, imposible de evitar. A mi juicio, la mejor expresión de esta situación viene dada por los Informes trienales de la Comisión a los que venía obligada desde la incorporación del Estatuto de ciudadanía en Maastricht (artículo 22 TCE) relativos a la aplicación del estatuto de ciudadanía teniendo en cuenta «el desarrollo de la Unión» y sobre cuya base podría proponer la adopción de actos de ampliación de los derechos (facultad que permanece inédita y cuya fórmula el artículo 25 del TFUE ha recogido).

Estos informes son un importante elemento de valoración de la situación que señalaba y, como decía, hasta el momento se han producido seis: el Primer Informe es de 21 de diciembre de 1993²⁷, el Segundo Informe de 27 de mayo de 1997²⁸, el Tercer Informe data de 7 de septiembre de 2001²⁹, el Cuarto Informe de 26 de octubre de 2004³⁰, el Quinto informe es de 15 de febrero de 2008³¹ y ya en la era post-Lisboa el (Sexto) Informe de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo y al Comité económico y social europeo elaborado en aplicación del artículo 25 del TFUE de 27 octubre de 2010 sobre el progreso hacia el ejercicio efectivo de la ciudadanía de la Unión

24 Como el párrafo 17 del preámbulo de la Directiva indica, «el disfrute de una residencia permanente para los ciudadanos de la Unión que hayan decidido instalarse de forma duradera en un Estado miembro de acogida refuerza el sentimiento de pertenencia a una ciudadanía de la Unión y es un elemento clave para promover la cohesión social, que figura entre los objetivos fundamentales de la Unión».

25 Condición que operaría durante esos cinco años, según establece el artículo 14.1 de la citada Directiva, por más que como indica el párrafo 17 del preámbulo, «el recurso a la asistencia social no podrá tener por consecuencia automática una medida de expulsión».

26 Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Tercera) de 7 de octubre de 2010, Secretary of State for Work and Pensions contra Taous Lassal, C-162/09. Véase asimismo las Conclusiones de la Abogada General Sra. Verica Trstenjak, presentadas el 11 de mayo de 2010. La petición de decisión prejudicial presentada con arreglo al antiguo artículo 234 TCE daba al Tribunal de Justicia la ocasión de pronunciarse sobre los requisitos para la adquisición de un derecho de «residencia permanente» en virtud del artículo 16 de la Directiva 2004/38/CE y, en concreto, la residencia durante un período continuado de cinco años en el Estado miembro de acogida.

27 COM (93) 702 final.

28 COM (97) 230 final.

29 COM (2001) 506 final.

30 COM (2004) 695 final.

31 COM (2008) 85 final.

durante el periodo 2007-2010³², se acompañó de un «Informe sobre la ciudadanía de la UE 2010» de la misma fecha sobre «La eliminación de los obstáculos a los derechos de los ciudadanos de la UE»³³. El último Informe de 8 de mayo de 2013 (7.^º) mantiene la misma línea.³⁴

Vistos en su conjunto, los Informes de la Comisión delatan, pese a su tono tal vez obligadamente optimista, las dificultades, el estatismo y la falta de autonomía de la evolución del estatuto de ciudadanía. Esto explica en buena medida que recurriera permanentemente a elementos externos al estatuto (derechos fundamentales, progresos en la libre circulación de personas o logros en el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia, entre otros) para poner en valor los modestos avances del estatuto en sentido estricto. La Comisión de la UE, en efecto, en sus tres primeros Informes sobre Ciudadanía había ido evolucionando desde un concepto más técnico de los derechos garantizados en el TCE hacia una noción más amplia y compleja de la ciudadanía. En particular en su *Tercer Informe sobre la Ciudadanía de la Unión* de 7 de septiembre de 2001, la Comisión dice expresamente que el Informe en cuestión «se refiere fundamentalmente a los derechos» del TCE pero que «no obstante» incorpora algunos de los avances realizados en ámbitos «estrechamente vinculados con la ciudadanía» tales como los derechos fundamentales y la discriminación ilegal (*sic*). En su favor hay que decir que en ese mismo Informe, aunque más vinculado con las cuestiones de la ciudadanía nacional, acepta que éste es un término «difícil de definir» (apartado 2 del Tercer Informe), pero siembra la duda de si su mezcla con los derechos fundamentales, con el Programa Daphne o el derecho de no discriminación estaban suficientemente justificados y no provocaban una dilución del concepto mismo de ciudadanía.

En cambio en el *Cuarto Informe sobre la Ciudadanía de la Unión* de 26 de octubre de 2004, la Comisión volvió de nuevo a la versión reducida de la ciudadanía con la única ampliación a la importancia de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión. A la vista del conjunto de actividades que se han desarrollado bajo la apelación a la ciudadanía y la necesidad de paliar algo la inactividad generada por la crisis abierta en los procesos de modificación de los Tratados, el Quinto Informe optó por un concepto particularmente restringido del estatuto de ciudadanía³⁵, como corresponde a un informe de «transición» que expresa bien la incertidumbre del periodo. No obstante, el Quinto Informe termina con una extraña alusión a la cuestión de los derechos fundamentales contandole escuetamente su «dualidad» y alabando la adopción el 19 de abril de 2007 por el Consejo de un instrumento fundamental en el ámbito de la ciudadanía: la Decisión 2007/252/CE por la que se establece para el periodo 2007-2013 el programa específico

32 COM (2010) 602 final.

33 COM (2010) 603 final.

34 COM (2013) 270 final. Incluso parece más preocupante que se presente a sí mismo como «complementario y de acompañamiento» del Informe (general) sobre Ciudadanía de 2013 (EU Citizenship Report 2013 en http://ec.europa.eu/justice/citizen/files/2013_eucitizenshipreport_en.pdf)

35 Curiosamente el propio Informe lo expresa con claridad: «El Informe –dice en su Introducción– se centra en el núcleo legal de los derechos de los ciudadanos...», aunque luego admita que «hace balance de los progresos realizados en «sectores estrechamente relacionados con la ciudadanía en sentido amplio, tales como la igualdad de trato desde el punto de vista de la nacionalidad, y la protección de los derechos fundamentales» (pp. 2 y 3 del Informe citado).

«Derechos fundamentales y ciudadanía» como parte del programa general «Derechos fundamentales y Justicia»³⁶.

No parece, en efecto que esta cuestión esté bien resuelta. Jacqueline Dutheil De La Rochère parece que apunta en una buena dirección al plantear, aunque se refiera más específicamente a los derechos sociales, que el problema reside en que en el contexto de la Unión Europea, en materia de derechos fundamentales, «les progressions s'opèrent par accumulation et juxtaposition, plutôt que substitutions» y termina preguntándose si no hay algo de impostura en recurrir tan ampliamente en derecho positivo a la noción de derecho fundamental sin jamás definir su significado y alcance³⁷.

IV. LA CIUDADANÍA COMO DISCURSO DE LEGITIMACIÓN DEL PODER

En medio de esa dificultad, si es que no de verdadera imposibilidad, de construcción de un concepto de ciudadanía autónomo de la noción de libre circulación de personas vinculada a la de mercado y de los estatutos nacionales de ciudadanía y nacionalidad, a lo que debe sumarse la radical indeterminación de su relación con el sistema de protección de los derechos fundamentales, la ciudadanía de la Unión Europea se ha visto abocada a asumir una nueva y compleja dimensión: su función legitimadora.

Desde esta perspectiva, es apreciable cómo la ciudadanía, costosa y lentamente, se ha dirigido a algo más que a la formalización de las reglas que proclaman los derechos y los procedimientos que los garantizan. Este discurso, que ha llegado incluso, en términos de racionalidad, a colmar los vacíos producidos como consecuencia del abandono de las grandes construcciones ideológicas, se ha convertido en un *elemento central de legitimación del poder (de cualquier poder) y de identidad democrática de los Estados y de toda organización política* (lo que incluye naturalmente a las de carácter internacional).

En este contexto, la ciudadanía es un concepto notablemente más amplio (y, por ende, más impreciso) que apunta a la *creación de condiciones que permitan la formación de un «espacio público» en el que el goce de los derechos y libertades fundamentales, el bienestar social y la realización de valores como la igualdad, la no discriminación, la justicia, la libertad y la seguridad se constituyan en el canon de identificación del ciudadano con el modelo de organización social en el que participa*³⁸.

La noción de *espacio público* expresa relativamente bien la idea de que los derechos y libertades de los ciudadanos son la única fuente de legitimación del poder y que, además, el modo en que los ciudadanos se desenvuelven en ese espacio público es la única definición de identidad democrática aceptable en una organización social. En las sociedades de tradición democrática la «ciudadanía» es un concepto más fácilmente identificable y

36 Informe citado, p.11.

37 DUTHEIL DE LA ROCHÈRE, J.: «Droits fondamentaux: quelle place dans l'architecture de l'Union», en *Chemins d'Europe. Mélanges en l'honneur Jean-Paul Jacqué*, Dalloz, París, 2010, pp. 263-278, en especial las citas en pp. 271 y 278, respectivamente.

38 En una dirección cercana, AZOULAI, L.: «La citoyenneté européenne, un statute d'intégration sociale», en *Chemins d'Europe. Mélanges en l'honneur Jean-Paul Jacqué*, Dalloz, París, 2010, pp. 1-28.

sus contenidos, expresos en leyes y costumbres, forman parte del modelo societario de una manera considerada «natural» por sus individuos. En sociedades incluso formalmente democráticas, pero en cuya tradición hay demasiados elementos autoritarios (incluso despóticos), este concepto no ha arraigado o lo hace con demasiadas dificultades. El mayor problema de la ciudadanía en esta perspectiva es que está estrechamente vinculada con la condición de «nacional» y que, al pivotar más sobre la creación de ese espacio público que sobre derechos específicos aparece entrelazada con elementos culturales, tradiciones políticas y costumbres sociales más propias de los entornos nacionales. Esta perspectiva de creación de ese espacio y de dotar de sustancia a una noción legitimadora de la ciudadanía me parece más complejo en el contexto europeo.

En su primera acepción, fundamentalmente jurídica, como conjunto de derechos vinculados al estatuto de nacionalidad, la ciudadanía resulta de fácil identificación y sus problemas quedan, como hemos resaltado, referidos normalmente al contenido de los derechos que contempla y a la dialéctica inclusión/exclusión por relación a los no nacionales. Esta otra acepción, de muy imprecisas y mudables fronteras conceptuales, se desenvuelve en un terreno esencialmente político en el que la idea de participación (o ciudadanía activa) es esencial. Puede, potencialmente, albergar desde objetivos muy ambiciosos, abriendo espacios al concepto de democracia participativa que complementa la representativa, hasta objetivos más modestos que buscan una cierta identificación del ciudadano con los poderes (símbolos), pasando por iniciativas que buscan el fortalecimiento de vínculos más estrechos de la sociedad civil.

No se trata de poner en cuestión lo que los juristas pensamos, por lo general, y creemos con razón, es decir, que la creación material y formal de un «sistema» que establezca y proteja los derechos es el elemento esencial y el de mayor relieve. Yo comparto esta opinión, pero en ámbitos como el de la «ciudadanía», una noción que conlleva un factor de «participación», es preciso contemplar, junto a la formulación y garantía de los derechos cívico-políticos individuales, la *creación de condiciones que permitan la formación de un «espacio público» en el que el estatuto de ciudadanía se sustancie*.

Conviene, en efecto, pensar que las estructuras sociales y políticas son demasiado complejas en el actual estadio histórico para pretender explicarlas sólo desde los procesos de formalización de regulación jurídica. Esto que es probablemente cierto en espacios nacionales es, me parece, incuestionable, en la difícil creación en un espacio plurinacional como la UE. La importante y compleja *estructura de valores de la UE*, que los tratados surgidos de las distintas modificaciones han intentado consolidar y reforzar, representa, en mi opinión, la expresión *de un complejo proceso de legitimación y de identificación democrática del modelo de integración europeo cuya decantación corre pareja a la propia evolución del proceso de integración europeo*. Dicho de otro modo, yo creo que en el ámbito de la construcción europea la ciudadanía es una noción mucho más compleja y que, ciertamente junto a la definición del estatuto con el conjunto de derechos que lo configuran, la ciudadanía engarza con los instrumentos de participación en el *sistema decisorio europeo* y, en su virtud, forma parte esencial nada menos que de la *identidad política del modelo y, en consecuencia, de la propia legitimación del sistema*.

En este orden de cuestiones, toda la retórica que acompaña al Tratado de Lisboa en materia de ciudadanía no es más que un esfuerzo, bastante vano por demás a tenor del escaso aprecio de la UE por la ciudadanía, por tapar una reforma hecha a espaldas de

los ciudadanos que acababan de mostrarse contrarios al Proyecto constitucional y que, simplemente, a excepción de la inevitable consulta en Irlanda, se les evitó no volviendo a consultarles. No era extraño que el Tratado de Lisboa se lanzara a una operación política de rescate del «prestigio» de los derechos que constituyen el estatuto de ciudadanía *enunciándolos en el TUE artículo 10 y 11 del TUE, junto a los principios democráticos de la Unión, como elementos centrales definitorios de la misma UE*. En ellos, en efecto, se define a la UE como una «democracia representativa», pero se le adicionan elementos propios de una concepción democrática más participativa, sea enunciado el derecho de los ciudadanos a «participar en la vida democrática», sea apoyando la formación de partidos a escala europea, sea impulsando el deber de las Instituciones de abrirse a la expresión de las opiniones de los ciudadanos o manteniendo un «diálogo abierto, transparente y regular con las asociaciones representativas y la sociedad civil». Principios poco concretos y sin capacidad específica de crear una competencia real de la Unión, no parece que se haya producido un cambio sustancial. Mención aparte merece, esto sí, la introducción por el artículo 11.4 de la «iniciativa ciudadana legislativa», en las condiciones previstas en el artículo 24 del TFUE³⁹.

En definitiva, es de celebrar que el Tratado de Lisboa haya asegurado el blindaje del estatuto de ciudadanía de la Unión, de sus desarrollos y de la propia evolución jurisprudencial que lo acompaña, pero no se advierte ningún avance sustancial de la ciudadanía de la Unión, excepción hecha de la iniciativa popular⁴⁰.

Se impone aceptar cierta verdad. La preocupación por la ciudadanía como «factor de legitimación» en el proceso de integración europeo es un discurso tardío, confuso y de un alcance real muy limitado. Por su propia naturaleza *este discurso ha entrado en el sistema de la integración europea más como un instrumento «estratégico» que como un verdadero valor de la construcción europea*. Con independencia de algunas consecuencias positivas como la del estatuto ya comentado, lo cierto es que el recurso a la ciudadanía ha venido desde su origen marcado por la intención de paliar los efectos de una construcción lejana a los intereses más inmediatos de la ciudadanía, destinado a cubrir el «déficit democrático» (consecuencia de la interestatalidad del proceso y las limitaciones de la democracia representativa en este modelo)⁴¹ y, recientemente, como consecuencia de un desfase entre el proceso de integración y la percepción de los ciudadanos sobre el valor y eficacia de la Unión, como la necesidad de recuperar una mayor satisfacción de los ciudadanos con el sistema de poder europeo. En todos los casos parece más un discurso reactivo para paliar las consecuencias de problemas concretos que un verdadero discurso informador del proceso de construcción europea.

39 Véase el Reglamento (UE) 211/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo de 16 de febrero de 2011 sobre la iniciativa ciudadana («DO» L 65 de 11.3.2011, p. 11) y el Reglamento de ejecución (UE) 1179/2011 de la Comisión de 17 de noviembre de 2011, por el que se establecen especificaciones técnicas para sistemas de recogida a través de páginas web, de conformidad con el Reglamento (UE) 211/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la iniciativa ciudadana («DO» L 301 de 18.11.2011, p. 3).

40 Una visión más argumentada en MORGESE, G.: «Principio e strumenti della democrazia partecipativa nell'Unione Europea» en TRIGGIANI, E. (ed.): *Le nuove frontiere della cittadinanza europea*, Cacucci Editore, Bari, 2011, pp. 37-59.

41 Un interesante artículo en esta línea: STARITA, M.: «Democrazia e partecipazione politica nella giurisprudenza della Corte de Giustizia dell'Unione Europea», en TRIGGIANI, E. (ed.): *Le nuove frontiere della cittadinanza europea*, Cacucci Editore, Bari, 2011, pp. 3 a 35, en especial 21 y ss.

Pero más allá de este tipo de valoraciones, lo que sí parece cierto es que esa estructura de valores más amplia y especialmente atenta a la cuestión de la ciudadanía pudiera abrir un espacio más ventajoso para la función legitimadora de la ciudadanía.

Y la cuestión es muy relevante ante la situación de crisis que afecta a la mayor parte de los EEMM, pero sin duda también a la propia Unión Europea. Lleva razón Luigi Moccia en señalar que este momento requiere una reflexión y discusión sobre «Ciudadanía europea y Democracia», porque el consenso popular es imprescindible para que se pueda desarrollar el Proyecto Europeo. El grado de insatisfacción y de alejamiento de la política es un problema nacional, pero también de la Unión Europea⁴².

Desde luego el detonante de mayor relieve en mi opinión ha sido el Informe Gallup que publicaba el Eurobarómetro de finales de 2010 sobre la Ciudadanía de la Unión⁴³. Muchos de los datos fueron demoledores: dos tercios ignoran sus derechos como ciudadanos UE (en España en sintonía solo un 9% se considera bien informado sobre ello⁴⁴). No parece necesario detenerse demasiado en insistir sobre el grado de desafección ciudadana sobre la Unión Europea. Es posible que el problema actual sea más profundo que el de la «percepción» de los ciudadanos europeos sobre la propia Unión y que buena parte tenga que ver con lo que con crudeza ha expuesto Zygmund Baumann sobre lo que está ocurriendo en la vieja Europa desde que arrancó la crisis: «La relación de dependencia mutua entre el Estado y los ciudadanos —dice BAUMANN— ha sido cancelada unilateralmente. A los ciudadanos no se les ha pedido su opinión, por eso ha habido manifestaciones en las calles. Se ha roto el pacto social, no es extraño que la gente mire cada vez con más recelo a los políticos»⁴⁵. Tal vez parte de esa cancelación se impute a la conexión con la Unión Europea.

No será fácil articular un procedimiento por el que se produzca una incorporación de la ciudadanía al proceso de construcción europeo con un papel determinante en la evolución misma del sistema. Se trata de algo que no tiene encaje en el discurso tradicionalmente *pasivo* de la ciudadanía en el proceso de integración europea. Excepción hecha de la iniciativa legislativa ciudadana, a mí me parece que la incorporación de la dimensión de democracia participativa de la ciudadanía al proceso de construcción europeo va a resultar muy difícil. No es que se ignoren ciertos intentos políticamente bien dirigidos⁴⁶, que responden a esta preocupación y tienen, sin duda, un gran interés

42 MOCCIA, L.: «Union's Citizenship as the basis for European Democracy», en GARZÓN CLARIANA, G. (ed.): *Ciudadanía Europea y Democracia. La reforma del Acta electoral y de los partidos políticos europeos*, Madrid, 2012, p.p. 121-136.

43 European Union Citizenship. Analytical Report (Fieldwork: March 2010 Publication: October 2010). Flash EB Series 294. La tendencia aparece consolidada y agravada en el Eurobarómetro de primavera de 2013 (http://ec.europa.eu/public_opinion/index_fr.htm).

44 Eurobarómetro estándar 78.1 «Opinión pública en la Unión Europea». Otoño 2012. Informe Nacional España.

45 «EL PAÍS», 12.6.2013.

46 Decisión (2004/100/CE) del Consejo de 26 de enero de 2004 por la que se establece un programa de acción comunitario para la promoción de la ciudadanía europea activa (participación ciudadana «DO» L 30 de 4.2.2004) o la Decisión del PE y del Consejo por la que se establece el programa «Ciudadanos con Europa» para el periodo de 2007-2013 («DO» L 378 de 27.12.2006) o la Decisión 1093/2012/UE del PE y del Consejo de 21 de noviembre de 2012, relativa al Año Europeo de los Ciudadanos (2013) («DO» L 325 de 23.11.2012).

complementario, como el caso del Programa de Estocolmo y su Plan de Acción⁴⁷, pero no parece que el discurso de la participación activa de la ciudadanía tenga un lugar determinante en la construcción europea.

V. CONCLUSIONES

Como consecuencia del origen técnico-económico del modelo de integración europeo y del marcado carácter intergubernamental de su proceso de evolución el discurso de la ciudadanía en la construcción europea no ha ocupado nunca un lugar central más allá de proclamaciones retóricas ni responde a una concepción política comparable a la producida en espacios constitucionales de tradición democrática. La incorporación de este discurso a la Unión Europea es una experiencia inédita en el ámbito de las organizaciones internacionales. Su introducción y desarrollo dentro del sistema europeo ha sido *per se* un éxito sin precedentes, pero no conviene ignorar sus límites y dificultades especiales que parecen renovarse ahora.

La ciudadanía fue introducida en la Unión Europea con unas características muy singulares. La formación de un estatuto que se concreta en unos derechos específicos de los ciudadanos de la Unión Europea; derechos buena parte de los cuales, pese a las dificultades intrínsecas a tener que articularse a través del vínculo de la nacionalidad de los Estados miembros y a sustanciarse jurídicamente en el ámbito de los ordenamientos internos, son hoy un logro sin precedentes dentro de un sistema internacional. Nada de ello debe impedir identificar algunos de sus problemas. Es cierto que lo aquejan una cierta falta de autonomía, un cierto estatismo y un procedimiento de ampliación muy rígido, pero con todo son la expresión más nítida de unos derechos que escapan a las finalidades económicas como elemento de identidad europeo. Las crisis abiertas con motivo de los procesos reformadores del sistema europeo en esta primera década del s. XXI han contribuido a estas dificultades graves.

La evolución seguida por la modificación sustancial del sistema de protección de los derechos fundamentales, particularmente todo el sistema reflejado en el artículo 6 del TUE y la nueva posición de la Carta de Derechos Fundamentales, contiene una operación jurídica muy compleja cuyo impacto en el Estatuto de ciudadanía y de sus derechos no está del todo claro. Por más que sea difícil concebir una solución distinta que su doble reconocimiento en el TFUE, blindando el modelo competencial y de funcionamiento que lo soporta, y elevando su «rango» y «prestigio» al hacerlos parte de la Carta, lo cierto es que las aplicaciones prácticas expresan una cierta incertidumbre sobre su alcance y límites en tanto que derechos fundamentales.

Por último, pese a la cargada retórica del TUE y TFUE sobre la función y posición central del ciudadano en la construcción europea, la ciudadanía como discurso de

47 Consejo Europeo. *Programa de Estocolmo «Una Europa abierta y segura que sirva y proteja al ciudadano»* (2010/C 115/01) («DO» C 115 de 4.5.2010, p. 1) y el Plan de Acción contenido en la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, de 20 de abril de 2010, «Garantizar el espacio de libertad, seguridad y justicia para los ciudadanos europeos»-Plan de acción por el que se aplica el Programa de Estocolmo [COM(2010) 171 final].

legitimación del poder es más que dudoso. No parece que los Tratados vayan a abrir una dimensión nueva en la construcción europea sobre el papel informador de la ciudadanía. Se trata de un discurso menos construido y seriamente dificultado por el peso de las muy limitadas competencias para su desarrollo institucional, obligado a moverse con iniciativas de escaso peso jurídico más allá de la originaria configuración «técnico-jurídica» del modelo como conjunto de derechos y de una concepción estratégica de carácter reactivo al alejamiento de los ciudadanos. De todos modos, abierta la brecha de la iniciativa legislativa tal vez sería posible aventurar una dirección mejor enderezada hacia el sentido amplio que la ciudadanía como discurso legitimador requiere y que, incluso presupuesta la voluntad política necesaria, deberá superar los serios obstáculos que su traslación al contexto no nacional de la Unión *per se* plantea. La desafección ciudadana hacia la Unión y la cercanía de las elecciones al Parlamento Europeo conviene considerarlas seriamente. Las actuaciones meramente de carácter reactivo por miedo a un agravamiento de la lejanía de los ciudadanos no serán suficientes. Nada parece, sin embargo, apuntar a que se haya establecido la necesidad perentoria de un cambio sustancial inminente.

TITLE: *The european citizenship: an open question.*

ABSTRACT: *The consolidation of the Status of Citizenship in the TFUE, the provisions in the Charter of Fundamental Rights of the EU and a significant jurisprudence seem to indicate that the legal discourse about the European Citizenship is solved. This work challenges this perception. Three aspects are addressed to show the open character of the question: (i) the lack of autonomy of the Status of Citizenship in the TFUE, (ii) the added difficulties stemming from the dual conception of the Status of Citizenship in the TFUE and as fundamental rights in the Charter of Fundamental Rights and, lastly, (iii) the lack of a better discourse about the legitimacy function of citizenship. The author considers that the context of crisis and the increasing gap between citizens and EU calls for a reconsideration of the citizenship question.*

RESUMEN: *El discurso jurídico sobre la Ciudadanía de la Unión, tras la consolidación del estatuto del TFUE, la formulación de los derechos en la Carta de Derechos Fundamentales de la UE y una importante jurisprudencia, parece un asunto resuelto. El trabajo trata de poner en cuestión esta percepción. Tres aspectos de la ciudadanía se abordan para demostrar el carácter abierto del tema: la falta de autonomía que pesa sobre el estatuto formulado en el TFUE, las dificultades jurídicas añadidas por una articulación dual de los derechos de ciudadanía en el estatuto del TFUE y su formulación como derechos fundamentales en la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión y, por último, la falta de un discurso mejor construido sobre la función de la ciudadanía como factor de legitimación. El autor entiende que la situación de crisis que soporta la Unión Europea y la creciente desafección de la ciudadanía llaman a un replanteamiento de un discurso claramente insuficiente.*

KEY WORDS: *European Citizenship, Fundamental Rights, Charter of Fundamental Rights of the European Union, Legitimacy.*

PALABRAS CLAVE: *Ciudadanía europea, Derechos fundamentales, Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, Legitimidad.*

FECHA DE RECEPCIÓN: 10.06.2013.

FECHA DE ACEPTACIÓN: 24.07.2013.