

Sobre la ciudadanía europea*

LUIS MARÍA DÍEZ-PICAZO

SUMARIO: I. *Introducción.*—II. *La inserción de la ciudadanía europea en los ordenamientos comunitario e internacional.*—III. *Disquisición sobre el concepto de ciudadanía en general:* 1. Criterios de atribución de la ciudadanía. 2. Ciudadanía y nacionalidad. 3. ¿Relación jurídica o *status*? 4. ¿Es la ciudadanía un concepto jurídico necesario?—IV. *Simbolismo y ambigüedad de la idea de ciudadanía europea.*—V. *Nota bibliográfica.*

I. INTRODUCCIÓN

La idea de ciudadanía europea ha sido recogida por la nueva Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, proclamada en la cumbre de Niza de diciembre de 2000. Precisamente bajo la rúbrica de «Ciudadanía», la Carta enumera en su Capítulo V (arts. 39 a 46) una serie de derechos específicos de los ciudadanos europeos. No se trata, sin embargo, de una noción nueva en el proceso de integración europea porque, como es bien sabido, había sido ya introducida en 1992 por el Tratado de Maastricht. Entonces, en gran medida por iniciativa española, la afirmación de una ciudadanía de la Unión Europea al lado de las tradicionales ciudadanía de sus Estados miembros tuvo la intención de ser un importante paso hacia la unión política. De lo anterior se sigue que en la actualidad hay dos regulaciones de la ciudadanía europea: la ya mencionada del Capítulo V de la Carta y la originaria de Maastricht, que hoy, tras las modificaciones sistemáticas operadas en 1997 por el

* Este escrito ha servido de base para una conferencia pronunciada en la Facultad de Derecho de la Universidad de Sevilla el 8 de junio de 2001, por invitación de los profesores Juan Antonio Carrillo Salcedo y José Manuel Peláez Marón.

Tratado de Amsterdam, se encuentra en la Segunda Parte –titulada «Ciudadanía de la Unión»– del Tratado de la Comunidad Europea (arts. 17 a 22).

Ambas regulaciones son muy parecidas. Si se toma en consideración la Carta, la ciudadanía europea comprende los siguientes derechos: el derecho de todo ciudadano a ser elector y elegible en las elecciones al Parlamento Europeo y en las elecciones municipales en el Estado miembro en que resida, aunque no sea el de su nacionalidad; el derecho a una buena administración, que no es a su vez sino un haz de derechos (audiencia en el procedimiento administrativo, motivación de las resoluciones administrativas, reparación de los daños causados por la Comunidad o sus agentes en el ejercicio de sus funciones, etc.); derecho de acceso a los documentos del Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión; derecho de presentar quejas al Defensor del Pueblo de la Unión; derecho de petición al Parlamento Europeo; libertad de circulación y residencia en el territorio de cualquier Estado miembro; derecho a la protección diplomática y consular por parte de los agentes de cualquier Estado miembro ante terceros países en los que el Estado del que el ciudadano europeo es nacional carezca de representación.

Pues bien, sin perjuicio de algunos matices que en una perspectiva general como ésta no tienen demasiada importancia, la regulación de la Carta que se acaba de exponer coincide con la del Tratado de la Comunidad Europea en todo, salvo en tres extremos. En primer lugar, el mencionado derecho a una buena administración (art. 41 de la Carta) no se halla en el Tratado; pero ésta es una diferencia más aparente que real, ya que la mayor parte de los derechos comprendidos en este haz existían ya de manera dispersa en el ordenamiento comunitario. Es verdad, no obstante, que mientras algunos de ellos estaban ya expresamente consagrados por los Tratados constitutivos –así, por ejemplo, el derecho a indemnización por responsabilidad extracontractual (art. 288 del Tratado de la Comunidad Europea)–, otros han sido de origen meramente jurisprudencial. Así, su proclamación formal en un texto con vocación constitucional supondrá, siempre que la Carta llegue a ser formalmente puesta en vigor, una elevación de su rango normativo. En segundo lugar, algo similar ocurre con el referido derecho de acceso a los documentos de las instituciones políticas (art. 42 de la Carta): éste sencillamente no existía hasta que fue introducido por el Tratado de Amsterdam en 1997; pero, en la actualidad, está contemplado por el artículo 255 del Tratado de la Comunidad Europea, en términos sustancialmente idénticos a los de la Carta. En tercer lugar, mientras que el artículo 17 del Tratado de la Comunidad

Europea define quiénes son ciudadanos europeos, la Carta guarda silencio a este respecto.

La consecuencia de esta sustancial coincidencia entre la Carta y el Tratado es que, por más que aquélla sea hoy por hoy un texto carente de fuerza normativa, los derechos inherentes a la ciudadanía europea tienen ya plena existencia jurídica. A diferencia del resto de los derechos reconocidos por la Carta, no tienen un puro valor simbólico. Obsérvese que, al estar recogida en el Tratado de la Comunidad Europea, la ciudadanía europea no sólo tiene fuerza normativa sino que, además, es derecho comunitario a todos los efectos (eficacia directa, supremacía, jurisdicción del Tribunal de Justicia, etc.). No es, dicho de otra manera, un instituto que, como ocurre con gran parte de la política exterior o de la cooperación en materia penal, esté encuadrado en los pilares no comunitarios —es decir, meramente intergubernamentales— de la Unión Europea.

Una vez expuestos sumariamente el contenido y el valor jurídico de la ciudadanía europea, cabe ya interrogarse acerca de su significado en el proceso de integración europea. Esta cuestión puede y debe ser examinada en dos planos: por una parte, está el punto de vista externo, relativo a cómo se articula la ciudadanía europea con otras ciudadanía; por otra parte, está el punto de vista interno, que lleva a preguntarse qué añade la ciudadanía europea a la propia Unión Europea como entidad política distinta de sus Estados miembros.

II. LA INSERCIÓN DE LA CIUDADANÍA EUROPEA EN LOS ORDENAMIENTOS COMUNITARIO E INTERNACIONAL

En cuanto a la inserción de la ciudadanía europea en un mundo donde existe una pluralidad de ciudadanía, conviene comenzar subrayando que, en su apartado primero, el artículo 17 del Tratado de la Comunidad Europea define la ciudadanía europea por remisión a la nacionalidad de los Estados miembros: «Se crea una ciudadanía de la Unión. Será ciudadano de la Unión toda persona que ostente la nacionalidad de un Estado miembro. La ciudadanía de la Unión será complementaria y no sustitutiva de la ciudadanía nacional». De este dato se desprenden, al menos, dos importantes consecuencias.

La primera es que los Estados miembros de la Unión Europea deben reconocer incondicionalmente la nacionalidad otorgada por otro Estado miembro. Ello no sólo está implícito en la afirmación de que será ciudadano europeo «toda persona que ostente la nacionalidad de un Estado miembro», sin ulteriores cualificaciones o

exigencias, sino que fue dicho expresamente por las partes contratantes en la Declaración núm. 2 anexa al Tratado de Maastricht, que tiene un innegable valor interpretativo: «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 deben considerarse sus nacionales a efectos comunitarios mediante una declaración presentada a la Presidencia, la cual podrá modificarse en caso necesario». Téngase presente, dicho sea incidentalmente, que esta Declaración núm. 2 que se acaba de transcribir posee, según sus propios términos, un alcance más general que el de interpretar la norma relativa a la atribución de la ciudadanía europea, ya que tiene por objeto cualquier otro precepto del Tratado de la Comunidad Europea en que «se haga referencia a los nacionales de los Estados miembros»; es decir, tiene como finalidad ayudar a definir la esfera de los principales beneficiarios del ordenamiento comunitario.

Idéntica posición, además, se viene manteniendo de manera constante en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, a partir de la importante sentencia *Micheletti* de 7 de julio de 1992. Se trataba de un dentista de origen argentino que, según el Derecho italiano, ostentaba la nacionalidad italiana y que deseaba establecerse en España; pero las autoridades españolas le impidieron el establecimiento por considerar que dicha nacionalidad italiana no era efectiva: el Tribunal de Justicia declaró que España no tenía derecho a examinar la efectividad de una nacionalidad inequívocamente atribuida por las leyes italianas. Es interesante destacar cómo esta sentencia fue dictada cuando el Tratado de Maastricht —y, por consiguiente, la creación de una ciudadanía europea automáticamente ligada a la nacionalidad de cualquier Estado miembro, así como la arriba examinada Declaración núm. 2— había sido ya firmado pero se encontraba aún pendiente de ratificación. De alguna manera, con la sentencia *Micheletti*, la jurisprudencia comunitaria se adelantó a la propia entrada en vigor de las correspondientes normas escritas.

Este deber de reconocimiento incondicionado de la respectiva nacionalidad entre Estados miembros de la Unión Europea se aparta de la regla que, en esta materia, rige en el Derecho internacional general. En su conocida sentencia *Nottebohm* de 6 de abril de 1955, que opuso a Guatemala y Liechtenstein, el Tribunal Internacional de Justicia sostuvo que el primero de los países citados no estaba internacionalmente obligado a reconocer una nacionalidad que, aun habiendo

sido adquirida según las leyes del segundo, carecía de un grado suficiente de efectividad. Según el Derecho internacional general, en otras palabras, los Estados pueden negarse a reconocer aquellas atribuciones de nacionalidad que sean puramente ficticias o de conveniencia. Ni que decir tiene que ésta sigue siendo la regla en las relaciones de los Estados miembros de la Unión Europea con terceros.

La segunda consecuencia de que la ciudadanía europea sea definida por remisión a la nacionalidad de los Estados miembros es precisamente que corresponde a éstos, no a la Unión Europea en cuanto tal, determinar quién es ciudadano de esta última. Como es obvio, ello es relevante por tratarse de una decisión sobre la distribución del poder entre centro y periferia dentro de una estructura compuesta. Menos evidente pero igualmente decisivo, en cambio, es otro dato: cuando se afirma que son los Estados miembros quienes definen la ciudadanía europea, no se quiere decir que sean todos ellos mancomunadamente, sino todos y cada uno de ellos actuando de manera independiente; y ello porque es cada Estado miembro, al regular su propia nacionalidad, quien indirectamente está también determinando quién es ciudadano europeo. La ciudadanía europea sigue a la ciudadanía estatal y, como recuerda expresamente el artículo 14 del Tratado, tiene carácter complementario –no sustitutivo– de esta última.

En este aspecto, la Unión Europea se diferencia nítidamente de las modernas federaciones, donde la definición de la ciudadanía –tanto federal como estatal– suele ser competencia federal. Así, por poner un ejemplo paradigmático, la Constitución de los Estados Unidos atribuye al Congreso el poder de «fijar las normas generales para la naturalización» (art. 1.8) y, además, su famosa enmienda 14.^a, pieza clave de la reconstrucción tras la Guerra Civil, comienza diciendo que «todas las personas nacidas o naturalizadas en los Estados Unidos y sujetas a su jurisdicción son ciudadanos de los Estados Unidos y del Estado en que residan». Aquí no sólo la ciudadanía estatal sigue a la federal sino que, para evitar exclusiones arbitrarias, los Estados han sido constitucionalmente privados de la facultad de definir su propia ciudadanía estatal. En Alemania, la determinación de quiénes son ciudadanos es, asimismo, competencia federal (arts. 16, 73.2 y 116 de la Ley Fundamental de Bonn).

Como conclusión de cuanto precede, cabe decir que la inserción de la ciudadanía europea en un mundo donde hay una pluralidad de ciudadanía no responde a una lógica típicamente federal: a los Estados miembros no se les impone desde la Unión Europea la determinación de quién es ciudadano de esta última, ni menos aún se les condiciona en la definición de su propia nacionalidad. Ahora

bien, esa inserción de la ciudadanía europea tampoco se inspira en la pura lógica internacional, según la cual los Estados pueden invocar frente a terceros el principio de efectividad de la nacionalidad. La ciudadanía europea se halla, así, en un punto intermedio entre la lógica federal y la lógica internacional, ya que los Estados miembros, aun no habiéndose desprendido de su poder de definir la propia ciudadanía, han decidido darse recíprocamente un incondicionado reconocimiento mutuo. De alguna forma, sin haber llegado a una solución claramente federal, han renunciado a usar entre ellos los clásicos medios de defensa internacionales.

III. DISQUISICIÓN SOBRE EL CONCEPTO DE CIUDADANÍA EN GENERAL

El significado de la ciudadanía europea desde el punto de vista interno a la propia Unión Europea resulta mucho menos claro. Para comprenderlo, es aconsejable hacer previamente una disquisición acerca del concepto de ciudadanía en general, examinando los aspectos más relevantes de esta escurridiza noción; y ello porque, seguramente por exigencias de la práctica, al abordar la ciudadanía —o, si se prefiere, la nacionalidad— los tratadistas suelen ocuparse casi exclusivamente de cómo se adquiere y, en su caso, cómo se pierde. Este fenómeno no deja de ser sorprendente, pues implica dar por supuesto para qué sirve la ciudadanía... y, como se verá más adelante, la utilidad efectiva de ésta ha variado bastante a lo largo del tiempo. Sin extenderse, pues, en cosas bien conocidas, baste recordar los siguientes extremos.

1. Criterios de atribución de la ciudadanía

Comenzando por lo más conocido, como subraya De Castro, existen tres criterios básicos de atribución de la ciudadanía en la experiencia histórico-comparada: la ascendencia común o linaje, la dependencia territorial y la libre elección de residencia. El primero de dichos criterios, cuyo origen está probablemente ligado al culto religioso a los antepasados, fue el empleado en la Antigüedad. Durante la Edad Media, las distintas formas de vinculación a la tierra —por obra del feudalismo primero, y de las monarquías territoriales después— desplazó progresivamente el linaje por la dependencia territorial o, dicho en términos más conocidos, el *ius sanguinis* por el *ius soli*. La elección de residencia sólo fue criterio de atribución de la ciudadanía en algunas ciudades libres. El cambio de paradigma, como con tantas otras cosas, lo trajo la Revolución Francesa: su

lógica liberal, igualitaria y universalista habría debido conducir, sin duda, al triunfo de la libre elección de residencia como criterio de atribución de la nacionalidad —téngase en cuenta, además, que el linaje es propio de sociedades cerradas y la dependencia territorial se asociaba al Antiguo Régimen—; pero, tal vez como consecuencia de la necesidad bélica de fortalecer el espíritu patriótico, fue el *ius sanguinis* el criterio que acabó imponiéndose en Europa, quedando los otros dos relegados a un papel meramente complementario. Las cosas marcharon en sentido inverso en América, donde evidentes necesidades de colonización tendieron a favorecer durante mucho tiempo la adquisición de la ciudadanía por parte de extraños.

La abundante literatura politológica existente sobre esta materia, por lo demás, no se ha limitado a poner de relieve cómo la adopción de un criterio u otro de atribución de la ciudadanía responde a determinadas necesidades sociales y económicas, sino también cómo, en circunstancias relativamente similares, la opción puede obedecer a condicionamientos ideológicos más profundos. En este orden de consideraciones, resulta clásica la comparación entre Alemania y Francia: mientras aquella difícilmente atribuye la ciudadanía a los inmigrantes ni siquiera tras varias generaciones —son púdicamente calificados de «trabajadores invitados»—, ésta ha tendido tradicionalmente a naturalizar a quienes se han establecido en el país aceptando sus valores políticos fundamentales. Ello implica, además, que sus respectivas autopercepciones como nación son distintas: mientras que en Alemania es etno-cultural, en Francia es republicana.

En fin, hay que recordar que, cualquiera que sea el criterio adoptado de atribución de la ciudadanía, siempre ha habido formas derivadas de adquisición de aquélla; es decir, junto a ciudadanos de origen por su nacimiento, hay personas que adquieren la ciudadanía en algún momento ulterior de su vida, en virtud de algún hecho al que el ordenamiento anuda este efecto (residencia, matrimonio, concesión graciosa, etc.). Pues bien, la discusión sobre el grado de equiparación entre formas originarias y formas derivadas de adquisición de la ciudadanía viene de antiguo y no deja de tener consecuencias prácticas. Piénsese, por ejemplo, que el artículo 11 de la Constitución española sólo prohíbe la privación de la nacionalidad respecto de los españoles de origen. En el fondo, como pusieron de relieve Bártolo y Baldo al disentir sobre el significado del inciso «habeatur pro cive vero et originario» (*Digesto* 41, 3, 15), el problema es si toda ciudadanía es una mera creación del derecho o si, más bien, junto a una ciudadanía creada hay otra natural.

2. Ciudadanía y nacionalidad

Una notable dificultad con que se tropieza al analizar el concepto de ciudadanía es de índole lingüística: surge a menudo la duda de si existen diferencias de significación jurídica entre las palabras «ciudadanía» y «nacionalidad», que frecuentemente se usan como intercambiables. Este problema se plantea también en otras lenguas, como el francés o el inglés, que usan términos con idéntica etimología. Incluso en alemán, donde existe la palabra *Bürgertum*, que equivale a «ciudadanía»; existe también *Staatsangehörigkeit* –literalmente, «pertenencia al Estado»– como equivalente tanto de «nacionalidad» como de «ciudadanía». Pues bien, en principio, ciudadanía y nacionalidad son una misma cosa. No deja de ser sintomático que Kelsen, siempre tan riguroso, equipare expresamente ambos términos: el epígrafe correspondiente de su *Teoría General del Derecho y del Estado* se titula «Ciudadanía (nacionalidad)». Ambas expresiones, sin duda, hacen referencia al vínculo de la persona hacia un Estado determinado –que suele comportar derechos y deberes– o, aún con mayor precisión, a la situación de sujeción permanente de una persona a un Estado. En el lenguaje jurídico preliberal, para designar este fenómeno se solía emplear la expresión romanista *status civitatis*. La palabra «nacionalidad» con esta significación, en cambio, aparece sólo a raíz de la Revolución Francesa.

Probablemente, ello no se debe sólo a la importancia crucial que la idea de nación tuvo en todo el pensamiento jurídico-político de los revolucionarios, sino también al hecho de que la legislación revolucionaria –a la que seguirían más tarde todas las legislaciones liberales– aceptó ciertas desigualdades entre los ciudadanos y terminó por diferenciar a éstos en activos y pasivos a efectos de la plenitud de derechos políticos. En un primer momento, sólo los ciudadanos mayores de edad, varones y con cierto nivel de renta o instrucción tenían acceso al sufragio, mientras que los demás eran ciudadanos pasivos: ciertamente, gozaban de los derechos civiles; pero no podían participar en la gestión de los asuntos públicos. Un ejemplo claro de esta distinción puede hallarse en la Constitución de Cádiz: el Capítulo II del Título I es «De los Españoles», mientras que el Capítulo IV del Título II es «De los Ciudadanos españoles»; y, en una perspectiva sistemática, no deja de ser significativo que el Título I trata de la nación española y el Título II se ocupa de la forma de gobierno.

Dicho lo anterior, este uso lingüístico que se originó con la Revolución Francesa, aun estando bastante generalizado, no ha llegado a desplazar completamente las expresiones más antiguas. Hay

países europeos en los que, incluso en el ámbito del Derecho privado, se sigue usando la palabra «ciudadanía» en vez de «nacionalidad». Tal es, por ejemplo, el caso de Italia.

3. ¿Relación jurídica o *status*?

Otra cuestión tradicionalmente problemática es la naturaleza jurídica de la ciudadanía. Se discute si la ciudadanía –o, si se prefiere, la nacionalidad– es una relación jurídica o un *status*. El debate tiene cierta trascendencia práctica: si se concibe como una relación jurídica, la ciudadanía es un conjunto predeterminado de derechos y deberes; si se concibe, en cambio, como un *status*, la ciudadanía es una situación o manera de ser con independencia de los derechos y deberes que, en cada tiempo y lugar, lleve aparejados. Pues bien, para dilucidar esta cuestión es conveniente diferenciar dos posibles sentidos de la idea de ciudadanía.

En un primer sentido, la ciudadanía es el conjunto de derechos y deberes relacionados con la gestión de la cosa pública: sufragio activo y pasivo, acceso a los cargos y empleos públicos, servicio militar, etc. En otras palabras, hay determinados derechos y deberes que, habida cuenta de su contenido, nuestra cultura jurídica asocia a la idea de ciudadanía por considerarlos propios –o, incluso, exclusivos– de los ciudadanos. Referida sólo a ese conjunto de derechos y deberes, la ciudadanía es, sin duda, un tipo de relación jurídica; pero es igualmente incuestionable que esos derechos y deberes sólo existen dentro de la tradición liberal-democrática o, si se incluye el mundo antiguo y medieval, la tradición de los gobiernos libres. En cuanto relación jurídica, la ciudadanía está ausente en los regímenes despóticos y dictatoriales.

En un segundo sentido, en cambio, la ciudadanía es la sujeción permanente de una persona a un Estado, cualesquiera que sean los derechos y deberes que ello comporte en cada momento; es decir, siempre que se despoje de sus connotaciones románticas –y, tal vez, potencialmente autoritarias–, se trata de la pertenencia al Estado de que hablan los alemanes. Aquí la ciudadanía es vista como un continente, no como un contenido. Por ello, se dice que es un *status*, esto es, la situación del individuo frente al ordenamiento jurídico. Es verdad que para designar este segundo significado –no así para el primero– se usa también la palabra «nacionalidad»; pero no es menos claro que el término «ciudadanía» también se emplea a veces, en castellano y en otras lenguas, no sólo para designar un conjunto de derechos y deberes típicos, sino también como sinónimo de «nacionalidad». Así, por ejemplo, nadie negaría la condición

de ciudadanos a los menores de edad, que, por definición, carecen del pleno goce de sus derechos políticos. Obsérvese bien que el mencionado *status* es básicamente independiente de la voluntad del sujeto por responder a intereses generales. Precisamente por ser un *status*, la ciudadanía –al igual que en otros tiempos la libertad, la condición de padre, el sexo masculino, el estado de clérigo, etc.– sirve para determinar la posibilidad misma de acceder a la titularidad de ciertos derechos y deberes y, por tanto, modula la capacidad de las personas. Es este sentido el que suele darse al concepto de ciudadanía –o, si se prefiere, de nacionalidad– en el Derecho privado. Ni que decir tiene que, a diferencia de lo que ocurre con la ciudadanía como relación jurídica, la ciudadanía como *status* no es un concepto privativo de ningún régimen político.

4. ¿Es la ciudadanía un concepto jurídico necesario?

Tal vez este último sea el más arduo interrogante que suscita la ciudadanía. La ciudadanía –o, si se prefiere, la nacionalidad– es seguramente un concepto jurídico útil; pero dista de ser evidente que sin él no pueda funcionar un ordenamiento complejo. Kelsen sostenía que si bien todo Estado necesita determinar quiénes están sujetos a su ordenamiento jurídico, no ha de hacerlo forzosamente mediante el concepto de ciudadanía. Sin adoptar posturas tajantes, parece, en todo caso, que una actitud escéptica hacia el carácter necesario del concepto de ciudadanía tiene a su favor sólidos argumentos; y ello porque se trata de un concepto que, al menos en la actualidad, tiene menos importancia práctica de la que parece a primera vista.

Si se habla de la ciudadanía como *status*, la verdad es que resulta irrelevante a la hora de determinar el ámbito de aplicación personal de la mayor parte de las normas. Es bien sabido que «las leyes penales, las de policía y las de seguridad obligan a todos los que se hallen en territorio español» (art. 8 del Código civil); las leyes tributarias se aplican bien por razón de residencia, bien de manera territorial (art. 21 de la Ley General Tributaria); las leyes procesales son, en principio, las únicas por las que se rigen los tribunales españoles (art. 3 de la Ley de Enjuiciamiento Civil); etc. Y, a este respecto, el Derecho español parece seguir la tónica general en el mundo contemporáneo. Así las cosas, la ciudadanía es relevante principalmente para determinar el ámbito personal de aplicación de algunas normas civiles, a saber: aquellas que siguen la llamada «ley personal», como son destacadamente las relativas a la mayoría de edad, las relaciones familiares y las sucesiones. Ahora bien, incluso aquí hay que hacer una matización: es cierto que el Derecho espa-

ñol, siguiendo la pauta general entre los ordenamientos europeos, dispone que la ley personal viene dada por la nacionalidad (art. 9 del Código civil); pero no deja de haber ordenamientos en que la ley personal viene dada por la residencia habitual. En suma, incluso en el terreno de las relaciones civiles, la ciudadanía desempeña un papel bastante limitado en el mundo contemporáneo.

A ello hay que añadir que entre las grandes conquistas jurídicas del liberalismo está la desvinculación entre plena capacidad jurídica y ciudadanía. Ya el artículo 7 del *Code Napoléon* era terminante al disponer que «el ejercicio de los derechos civiles es independiente de la cualidad de ciudadano». En sentido análogo se pronuncia el artículo 27 del Código civil español. No otra cosa, en el fondo, es lo que proclama con alcance general el artículo 6 de la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948: «Todo ser humano tiene derecho, en todas partes, al reconocimiento de su personalidad jurídica». Todo ello significa que, salvo por lo que hace a los derechos políticos —es decir, a la ciudadanía en sentido restringido—, la condición de ciudadano halla poco espacio para ser legítimamente adoptada como criterio para definir quién puede ser titular de los distintos tipos de derechos. El antiguo *status civitatis*, en rigor, ha dejado de existir.

Si se habla de ciudadanía como un conjunto de derechos y deberes políticos, es incuestionable que comprende al menos aquellos que han venido estando tradicionalmente reservados a los ciudadanos (sufragio, empleos públicos, servicio militar, etc.); pero ello no responde a ninguna necesidad inexorable. Sin remontarse a experiencias anteriores a las revoluciones liberales, baste señalar que, en los Estados Unidos, durante el siglo XIX no pocos Estados concedían el derecho de sufragio en las elecciones estatales y locales a todos los residentes aunque fueran extranjeros, a veces condicionándolo al servicio en la milicia. Revive aquí la antigua lógica republicana —porque se es soldado se tiene derecho a votar—, opuesta a la lógica puramente liberal, según la cual el ciudadano tiene derechos innatos y sólo aquellas cargas que excepcionalmente le imponga la ley. Sólo entrado el siglo XX se puso fin a este estado de cosas y, al parecer, a causa de las exigencias de seguridad derivadas de la participación norteamericana en la Primera Guerra Mundial. Este ejemplo muestra cómo la titularidad de derechos políticos puede no estar reservada a los ciudadanos. De aquí que no sea descabellado pensar, más en general, que el mismo proceso de democratización que ha ido suprimiendo paulatinamente la vieja distinción entre ciudadanos activos y pasivos —en las modernas sociedades democráticas, la única categoría de ciudadanos excluida de los derechos

políticos son los menores de edad— puede y debe conducir a abolir la diferenciación entre ciudadanos y extranjeros residentes a efectos del goce de derechos políticos.

IV. SIMBOLISMO Y AMBIGÜEDAD DE LA IDEA DE CIUDADANÍA EUROPEA

Llegados a este punto, es ya posible ensayar una respuesta al interrogante sobre el significado de la ciudadanía europea desde el punto de vista interno: ¿qué añade la ciudadanía europea a la Unión Europea en cuanto entidad política distinta de sus Estados miembros? En un plano puramente técnico-jurídico, parece claro que la ciudadanía europea es sólo ciudadanía en el primero de los sentidos arriba mencionados; es decir, hoy por hoy no aspira a ser un *status*, sino que se limita a ser un conjunto de derechos políticos. Así se desprende inequívocamente de la advertencia explícita de que la ciudadanía europea «será complementaria y no sustitutiva de la ciudadanía nacional» (art. 17 del Tratado de la Comunidad Europea). En todo caso, no parece que ello, habida cuenta de las relativamente escasas consecuencias prácticas anudadas actualmente al *status* de ciudadano o nacional, suponga una grave limitación para la idea de ciudadanía europea. Así, dado que la ciudadanía europea ha sido concebida como un conjunto de derechos y deberes políticos, como tal ha de valorarse su significado.

Pues bien, al crear una ciudadanía europea, el Tratado y la Carta ciertamente consagran los dos principales derechos tradicionalmente reservados a los ciudadanos, a saber: el derecho de sufragio (activo y pasivo) y la libertad de circulación y residencia. Ello significa que todo ciudadano europeo puede, sin necesidad de consentimiento alguno por parte del Estado miembro de que se trate, circular por su territorio, residir en él y ser elector y elegible en la circunscripción de su residencia en las elecciones europeas. En la medida en que la Unión Europea aspira a ser una genuina entidad política, ha previsto ya los principales derechos inherentes a la condición de ciudadano. Poco más hace falta para identificar la imagen generalmente aceptada de ciudadano: acaso los deberes cívicos; pero ocurre que el más relevante de ellos, que es sin duda el servicio militar obligatorio, se encuentra en declive un poco en todas partes. Al reconocer los derechos de sufragio y de libre residencia y circulación, es innegable que se han sentado las bases de una auténtica ciudadanía europea.

Hasta aquí el aspecto puramente técnico-jurídico de la cuestión. Ahora bien, la pregunta sobre el significado de la ciudadanía europea admite otra formulación: ¿añade algo a la proclamación de los derechos mencionados (sufragio y libertad de residencia y circulación) su colocación bajo la etiqueta expresa de «ciudadanía»? A este respecto, suele decirse que la introducción de la idea de ciudadanía europea en los Tratados constitutivos de la Unión Europea tiene un valor predominantemente simbólico. Se trataría con ello de engendrar el embrión de un futuro *demos* europeo: para que llegue a haber una unión política es preciso que exista un pueblo; y la afirmación solemne de la ciudadanía europea puede ser un paso importante para la configuración de ese pueblo supranacional.

Con todo, la consecución de este objetivo habría de superar aún algunos obstáculos, entre los que conviene señalar los tres siguientes. Ante todo, no hay que pasar por alto que la ciudadanía europea, tal como se halla en el Tratado y la Carta, sólo añade derechos genuinamente nuevos a aquellos ciudadanos que se desplazan fuera de las fronteras de su país de origen: quienes permanecen en su propio Estado miembro no necesitan libertad de residencia y circulación; y en cuanto al derecho de sufragio al Parlamento Europeo, lo tenían ya (Acta de 20 de septiembre de 1976). Se corre el riesgo de que la ciudadanía europea sea vista como un atributo de los europeos «cosmopolitas», en cuanto contrapuestos a los europeos «provincianos». En segundo lugar, hay algunos derechos que el Tratado y la Carta engloban como inherentes a la ciudadanía europea, por más que ya estuvieran reconocidos por aquél como pertenecientes a cualquier persona, incluidas las personas jurídicas y los extranjeros residentes en un Estado miembro. Tal es el caso de los derechos de petición al Parlamento Europeo y de presentar quejas al Defensor del Pueblo europeo (arts. 194 y 195 del Tratado de la Comunidad Europea). Aquí existe el peligro de pecar de grandilocuencia, pues no todos los derechos referidos son, en sentido propio, inherentes a los ciudadanos. Por último, la mayor dificultad: la existencia de un pueblo dotado de un mínimo de identidad y cohesión en torno a ciertos valores fundacionales no depende sólo del reconocimiento formal de derechos políticos –y, en su caso, de la imposición de deberes cívicos–, sino que exige también una práctica de participación en instituciones políticas que sean percibidas como determinantes de la vida de los ciudadanos. No basta, en otras palabras, con declarar formalmente los derechos, sino que su efectividad exige de espacio suficiente para que sean ejercidos; y, así, sin un fortalecimiento y, sobre todo, una verdadera democratización de las instituciones de la Unión Europea difícilmente podrá

consolidarse un pueblo transnacional. Si se admite el símil, la ciudadanía europea es como un automóvil de último modelo que, hoy por hoy, no puede ser conducido en carreteras adecuadas a sus potencialidades. La ciudadanía europea es, en consecuencia, una condición necesaria pero no suficiente para la aparición de un *demos* europeo.

Dicho cuanto precede, es preciso señalar que la idea de ciudadanía europea, a primera vista noble y generosa, no deja de adolecer de cierta ambigüedad. Durante los años noventa, en efecto, se ha asistido a una notable eclosión de la literatura sobre la ciudadanía. Es más que probable que la previsión de una ciudadanía europea en el Tratado de Maastricht de 1992 operara como detonante; pero la causa profunda tal vez sea la carencia de consignas y objetivos que, tras los asombrosos acontecimientos de 1989, padece el pensamiento político de izquierdas. Alguien ha sugerido que el reciente éxito de la palabra «ciudadanía» se debe a que ya no se puede decir «socialismo». Todo ello, además, ha provocado una multiplicación de usos del término «ciudadanía» en contextos no jurídicos, sino predominantemente sociológicos. Muy sintomático de esta tendencia es el éxito póstumo del opúsculo, ciertamente liviano, *Ciudadanía y clase social*, escrito en 1950 por el sociólogo inglés T. H. Marshall. Si algo tienen en común todos estos usos no jurídicos de la palabra, parece ser la pretensión de que el disfrute efectivo de ciertos derechos, principalmente de contenido prestacional, debe atribuirse de manera automática a todos los miembros de la comunidad por el mero hecho de ser tales. Lo que interesa destacar aquí, en todo caso, es que por esta vía se asiste a una trivialización de la palabra «ciudadanía», que corre el riesgo de ver progresivamente devaluado su significado por inflación de su uso.

Pues bien, entre las consecuencias perversas de dicha trivialización no es la menor ver en la idea de ciudadanía únicamente connotaciones positivas (civismo, participación, patriotismo, igualdad, bienestar, etc.). No hay que olvidar que la idea de ciudadanía tiene, asimismo, connotaciones negativas: para que haya ciudadanos es inexcusable que haya también extranjeros. En contra de las apariencias, el concepto de ciudadanía es excluyente, tanto o más que incluyente. Es aquí precisamente donde radica el carácter ambiguo de la idea de ciudadanía europea. Como ha observado agudamente Ferrajoli, no deja de ser curiosa la extraordinaria recuperación del concepto de ciudadanía —que hasta hace poco languidecía, relegado a un lugar secundario en los manuales de derecho— en el momento histórico en que Europa ha dejado de ser una constelación de potencias coloniales para pasar a ser destino anhelado de la migración de

masas. En este contexto, la ciudadanía europea no deja de constituir, de manera más o menos consciente, una barrera frente a los inmigrantes. Nadie niega, por supuesto, que toda entidad política tiene la facultad legítima de controlar sus fronteras y, desde luego, cabe argüir con Sartori que sólo entre ciudadanos puede arraigar la democracia constitucional; es decir, no hay seguridad y libertad fuera del Estado— por más que éste se integre en organizaciones supranacionales— y aquél no puede ser de ámbito universal. Sin la distinción entre ciudadanos y extranjeros, en resumen, no habría espacio para la seguridad y la libertad. Tal vez el sueño kantiano de una república universal sea irrealizable..., pero ello no implica que todas las actitudes frente al extranjero merezcan idéntica valoración. Y es aquí, de nuevo, donde la recuperación del concepto de ciudadanía en la Europa actual puede ser tachado de ambiguo: el propio Ferrajoli ha recordado que cuando los europeos comenzaron su gran expansión colonial se interrogaron sobre los títulos que poseían para hacerlo. Fue, como es notorio, Francisco de Vitoria quien elaboró la más acabada justificación de la presencia europea en América; y lo hizo, significativamente, sobre la afirmación básica de que existe una *comunitas orbis*. De la existencia de esta comunidad universal se desprenderían ciertos derechos naturales, entre los que destacan el *ius commercii* y, sobre todo, el *ius communicationis*, que incluye las facultades de migrar y de transitar. Muy probablemente, en suma, hoy la gran contraposición jurídico-política ya no se produce entre ciudadanos y súbditos, sino entre ciudadanía y cosmopolitismo.

V. NOTA BIBLIOGRÁFICA

Sobre la ciudadanía europea, los últimos años han asistido a una auténtica explosión bibliográfica, dentro de la cual vale la pena destacar M. Cartabia, «Cittadinanza europea», en *Enciclopedia giuridica*, Istituto dell'Enciclopedia Italiana, Roma, 1995; C. Closa, «Citizenship of the Union and Nationality of the Member States», en *Common Market Law Review*, núm. 32 (1995); M. J. Garot, *La citoyenneté de l'Union Européenne*, L'Harmattan, Paris/Montreal, 1999; P. Juárez Pérez, *Nacionalidad estatal y ciudadanía europea*, Marcial Pons, Madrid, 1998; M. La Torre (ed.), *European Citizenship (An Institutional Challenge)*, Kluwer, The Hague/London/Boston, 1998; V. Lippolis, *La cittadinanza europea*, Il Mulino, Bologna, 1994; S. O'Leary, *The Evolving Concept of European Citizenship*, Kluwer, The Hague/London/Boston, 1996; C. Withol

de Wenden, *La citoyenneté européenne*, Presses de Sciences Po, Paris, 1997.

Sobre el concepto de ciudadanía en general, cabe remitirse, entre otros, a G. Biscottini, «Cittadinanza», en *Enciclopedia del diritto*, vol. 7, Giuffrè, Milano, 1960; F. de Castro, *Derecho civil de España* (reimp. ed. 1952), Civitas, Madrid, 1984; H. Kelsen, *Teoría general del Derecho y del Estado* (trad. esp.), UNAM, México, 1979; F. Rigaux, *Derecho Internacional Privado* (trad. esp.), Civitas, Madrid, 1985; R. Smend, «Ciudadano y burgués en el derecho político alemán», recogido en su volumen *Constitución y Derecho Constitucional*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1985. Véase, asimismo, J. M. Espinar Vicente, «Nacionalidad», en *Enciclopedia Jurídica Básica*, vol. 3, Civitas, Madrid, 1995.

En la literatura politológica y sociológica, aparte del citado trabajo de T. H. Marshall, *Ciudadanía y clase social* (trad. esp.), Alianza, Madrid, 1998, son especialmente dignos de mención R. Brubaker, *Citizenship and Nationhood in France and Germany*, Harvard University Press, Cambridge (Mass.)/London, 1992 e Y. N. Soysal, *Limits of Citizenship (Migrants and Postnational Membership in Europe)*, Chicago University Press, Chicago/London, 1994. Puede consultarse, además, D. Zolo (ed.), *La cittadinanza (Appartenenza, identità, diritti)*, Laterza, Roma/Bari, 1994.

Por lo demás, la alusión a la divergencia entre Bártolo y Baldo está tomada de J. Canning, *The Political Thought of Baldus de Ubladis*, Cambridge University Press, Cambridge, 1987; y la información sobre el goce de derechos políticos en Norteamérica durante el siglo XIX procede de M. J. Garot, «Electeur, soldat, citoyen (Les droits politiques des étrangers aux États Unis, de la période coloniale aux lendemains de la Première Guerre Mondiale)», en *Pouvoirs*, núm. 83 (1997).

En cuanto a la ambigüedad axiológica del concepto de ciudadanía, en fin, véanse los volúmenes de L. Ferrajoli, *Derechos y garantías (La ley del más débil)* (trad. esp.), Trotta, Madrid, 1999, quien hace, además, una exposición del pensamiento de Francisco de Vitoria, y G. Sartori, *La sociedad multiétnica (Pluralismo, multiculturalismo y extranjeros)* (trad. esp.), Taurus, Madrid, 2001.