

## HACIA UNA CIUDADANIA EUROPEA (Propuesta oficial de España, octubre de 1990)

### I. INTRODUCCIÓN

Desde su nacimiento, la Comunidad se ha centrado con carácter prioritario en la consecución de un espacio común esencialmente económico, con resultados concretos en la actividad de sus operadores económicos pero con efectos limitados en la vida diaria de sus ciudadanos en cuanto tales.

Aunque en los últimos años se ha producido un conjunto de iniciativas y medidas concretas tendentes a dar a nuestros ciudadanos un mayor protagonismo y beneficios más directos en la acción de la Comunidad, las condiciones objetivas de ésta no han permitido avanzar resueltamente en el camino que conduzca a situar al conjunto de los ciudadanos comunitarios como centro de referencia fundamental de la Comunidad, de sus logros y sus avances. Estas iniciativas y medidas, todas ellas muy estimables, no han podido superar la noción del «extranjero privilegiado».

El paso hacia una Unión Política, con una política exterior y de seguridad común y una Unión Económica y Monetaria, transforma radicalmente la situación anterior y exige la creación de un espacio común integrado, en el que el ciudadano europeo ocupe una situación central y fundamental.

En el camino hacia la Unión Europea se impone, pues, la configuración de una *ciudadanía de la Unión Política Europea* concebida como el «estatuto personal e inseparable de los nacionales de los Estados miembros, que por su pertenencia a la Unión son sujetos de derechos y deberes especiales propios del ámbito de la Unión y que se ejercen y tutelan específicamente dentro de las fronteras de ésta, sin perjuicio de que tal condición de ciudadano europeo se proyecte también fuera de esas fronteras».

Dado que el concepto de Unión Europea es un concepto dinámico que encierra la idea de un proceso hacia un objetivo final, la ciudadanía europea es igualmente un concepto dinámico y evolutivo. Los avances que experimente la Unión hacia su objetivo final irán llenando de contenido paralelamente la condición del ciudadano europeo. Una verdadera Unión habrá de aspirar a superar las desigualdades que hoy todavía existen entre los ciudadanos comunitarios por razones de su residencia en diferentes regiones de la Comunidad, promoviendo por distintos medios el reforzamiento de la cohesión económica y social en este ámbito concreto.

El concepto, contenido y desarrollo de la ciudadanía europea habrá de ser una parte importante del conjunto de aspectos institucionales que se traten dentro de la Conferencia Intergubernamental para la Unión Europea. Un mayor o menor contenido del concepto de ciudadanía estará en estrecha relación con la propia dimensión de la Unión a la que se llegue como consecuencia de dicha Conferencia. Una Unión real requerirá, lógicamente, una ciudadanía europea con amplio contenido. Pero cualquiera que sea el contenido de la Unión al que llegue la Conferencia, parece evidente que, en las circunstancias actuales, es necesario ya dar un salto cualitativo en la configuración del estatuto del ciudadano europeo.

A la luz de estas consideraciones, la Conferencia debería tratar acerca de la necesidad de modificar o completar los Tratados para definir y regular al menos el concepto de ciudadanía y el «status civitatis» que conlleva como conjunto de derechos, libertades y obligaciones del ciudadano de la Unión Europea.

Es obvio que, debido al carácter flexible del concepto, no todos los aspectos que configuran la ciudadanía europea, y que puedan acordarse en el marco de la Conferencia, deben necesariamente plasmarse en la modificación de los Tratados.

Aunque cuestión distinta e independiente de la condición de ciudadanía europea, la Conferencia debería abordar asimismo la necesidad de asegurar, de forma uniforme, los derechos humanos y las libertades fundamentales de las personas residentes en la Comunidad con independencia de su nacionalidad.

## II. CONTENIDO DE LA CIUDADANÍA EUROPEA

El concepto de ciudadanía europea supone una tercera esfera de derechos y deberes que se suma a las dos esferas existentes en la actualidad, a saber: la nacionalidad, es decir, la que dimana de la ciudadanía de los Estados miembros, a la que no va a sustituir en ningún caso; y la comunitaria, esto es, la derivada de los Tratados para los nacionales de un Estado miembro de la Comunidad.

Esta tercera esfera, consecuencia de la transformación de la Comunidad en Unión conlleva, como antes decíamos, un salto cualitativo que, entre otras cosas, convierte al ciudadano comunitario, que no es hoy si acaso más que un «extranjero privilegiado», en un ciudadano de la Unión Europea. Con este paso se suprimirán los efectos negativos de la condición de extranjero que tiene actualmente un nacional de un Estado miembro que reside en otro Estado miembro.

En cuanto al contenido de la ciudadanía europea parece evidente que existe un conjunto de derechos, libertades y obligaciones que pueden ser ya fácilmente delimitables, y otros que seguirán derivando progresivamente a medida que avance el proceso de construcción de la Unión Política.

Así pues, las líneas generales de la reforma podrían girar en torno a los siguientes ejes:

### a) *Derechos especiales básicos del ciudadano europeo*

Parecen constituir el núcleo esencial de partida de la esfera de derechos del ciudadano europeo los tres derechos siguientes: el de libre circulación plena, el de libre elección de residencia y el de participación política en el lugar de residencia. La libre circulación, la libre elección de residencia, así como el derecho de establecimiento, son derechos especiales que derivan de los Tratados, si bien su desarrollo y puesta en práctica deberían ampliarse y extenderse en favor de todos los ciudadanos europeos.

La participación política del ciudadano europeo, que debe comenzar con el pleno reconocimiento de la libertad de expresión, de asociación y de reunión, debería extenderse gradualmente a los procesos electorales que se celebren en el país de residencia.

Por lo que respecta a la participación política en las elecciones al Parlamento Europeo, este derecho habría de converger en dos esfuerzos: por un lado, la adopción de un procedimiento electoral uniforme en toda la Comunidad, como figura en el artículo 138.3 TCEE; y por otro, el reconocimiento progresivo a todos los ciudadanos de un derecho al sufragio en su lugar de residencia.

Las dificultades actualmente existentes en materia de reconocimiento del derecho a sufragio en las elecciones locales en el lugar de residencia, evidenciadas en las negociaciones de la Directiva correspondiente, deberían salvarse gradualmente hasta alcanzar una participación plena cuando la propia evolución dinámica de la Comunidad y de las relaciones entre los Estados miembros lo aconsejen. La última meta del derecho a la participación electoral del ciudadano europeo habría de ser la plena participación electoral del ciudadano europeo en su lugar de residencia.

Estos tres derechos básicos vienen a constituir el arranque de una auténtica dimensión humana de la Comunidad y del desarrollo futuro que habrá de tener un concepto necesariamente dinámico como es el de la ciudadanía europea.

b) *Derechos que se derivan del desarrollo dinámico de la Unión*

El desarrollo pleno del contenido de la ciudadanía europea, partiendo del conjunto de derechos y deberes que se derivan de los Tratados y del desarrollo de los derechos básicos a los que antes se alude, correrá paralelamente a la transferencia a la Comunidad de nuevas políticas tales como: relaciones sociales, sanidad, educación, cultura, protección del medio ambiente, consumo, etc.

Todo ello debería plasmarse en la adquisición progresiva de derechos específicos en estos campos por parte del ciudadano europeo que habrá de ser referencia obligada de la actuación de la Unión.

Nuevamente cabe decir que el arranque de estas nuevas políticas y los beneficios y derechos que de ellas deriven, están condicionados por el propio modelo de Unión Política al que se llegue.

c) *El ciudadano europeo fuera de las fronteras de la Comunidad*

Se propondrán, como medidas concretas, un mayor grado de *asistencia y protección diplomática y consular*, por parte de un Estado miembro a otros nacionales comunitarios, de tal manera que se vaya perfilando gradualmente una relación nueva entre la Unión Europea, como conjunto, y el ciudadano europeo en su calidad de titular de derechos derivados de su «status civitatis» y, como tal, detentador de derechos específicos de la Unión.

Para dicha protección y asistencia deberían negociarse *acuerdos con terceros países* a estos efectos, ya que tanto los Convenios de Viena como los distintos Convenios bilaterales en la materia se refieren tan sólo a la protección de los propios nacionales.

A este fin, el *pasaporte de la Unión* serviría de medio de identificación del ciudadano ante las Autoridades de terceros países y posibilitaría la prestación de la protección y asistencia diplomática y consular.

d) *Otros posibles desarrollos de la ciudadanía europea*

Podría proponerse el reconocimiento y validez de obligaciones como el *servicio militar* o servicio equivalente prestado en cualquier país de la Unión.

e) *La tutela de los ciudadanos*

Parece necesario que junto con el desarrollo del concepto de ciudadanía europea se prevean mecanismos que faciliten su operatividad. Ello conlleva la necesidad de prever alguna forma de tutela tanto a nivel nacional como de la Unión.

El ciudadano europeo, que ya goza hoy de un derecho de petición ante la Comisión de Peticiones del Parlamento Europeo y que igualmente tiene acceso al Tribunal de Justicia en determinados casos, podría ver reforzada la protección de sus derechos en relación con la actuación de la Unión mediante la presentación de peticiones o quejas ante un «*Ombudsman europeo*» que actuaría para la proyección de los derechos específicos del ciudadano europeo, coadyuvando en la tutela de los mismos.

El «Ombudsman» de los ciudadanos europeos podría actuar a través de los distintos «Ombudsman» o equivalentes en los distintos Estados miembros.

### III. CONCLUSIÓN

El tránsito de la Comunidad Europea a la Unión Política y las condiciones objetivas del momento actual exigen un esfuerzo para conseguir un salto cualitativo que permita transformar un espacio, hasta ahora de carácter esencialmente económico, en un espacio integrado que esté también al servicio directo del ciudadano.

La ciudadanía europea es uno de los tres grandes pilares de la Unión europea, junto con la Unión económica y Monetaria y la Política Exterior y de Seguridad Común. Es también uno de los elementos fundamentales para la credibilidad de la Unión Política ante nuestra opinión pública y una condición esencial para garantizar el funcionamiento y desarrollo de todos los elementos constitutivos de la Unión, ya que el ciudadano europeo es el fundamento mismo de su legitimidad democrática.