

UNIVERSIDAD DE ALCALÁ DE HENARES, ESPAÑA



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE NICARAGUA
UNAN – LEÓN**



FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

“MAESTRÍA EN PROCESOS DE INTEGRACIÓN”

TESINA

“EL PROYECTO DE TRATADO CONSTITUCIONAL: LA CIUDADANÍA DE LA UNIÓN”

PREVIO A OPTAR AL GRADO DE MAESTRÍA

AUTOR: CLAUDIA DEL SOCORRO RUBIO MORADEL.

TUTOR: DR. CARLOS JIMÉNEZ PIERNAS.

**LEÓN, NICARAGUA, CENTROAMÉRICA.
30 DE MAYO DEL 2005**

ÍNDICE

Introducción.....	1 Págs.
CAPÍTULO 1: Concepto y Estatuto de la ciudadanía de la Unión	4
1.1. La Propuesta Española: Una Ciudadanía de la Unión al Servicio del Ciudadano	4
1.2. Significado de la Ciudadanía de la Unión	6
1.2.1. Ciudadanía de la Unión y Nacionalidad de un Estado Miembro	7
1.2.2 La Ciudadanía de la Unión como Complemento.....	8
1.2.3. El Estatuto de la Ciudadanía Europea.....	9
1.2.3.1. Derecho a la Libre Circulación y Residencia.....	11
1.2.4. La Ciudadanía Europea y otras bases jurídicas.....	12
1.2.4.1 Derechos Inherentes a la Ciudadanía Europea	14
CAPÍTULO 2: La Ciudadanía Europea en el Tratado de Maastrich.....	16
2.1. El Tratado de la Unión Europea (Tratado de Maastrich).....	16
2.2. Los Derechos reconocidos por el Tratado de la Unión Europea.....	18
2.2.1. La Ciudadanía Europea en el Tratado de la Unión Europea (Tratado de Maastrich)	19
CAPÍTULO 3: Proyecto de Tratado Constitucional	24
3.1. Derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones al Parlamento Europeo	24
3.2. Participación en las elecciones en el Parlamento Europeo	24
3.2.1. Derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones Municipales	26
3.2.2. Los Derechos de Participación Política en el lugar de Residencia.....	26
3.2.3. La Protección del Ciudadano fuera del Territorio de la Unión.....	29
3.2.3.1. Derecho a una buena Administración	30
3.2.4. El Derecho a acceder a los documentos y a las Autoridades Comunitarias	31

3.2.4.1. El Derecho a presentar Reclamaciones ante el Defensor del Pueblo.....	34
3.2.4.2. Derecho de Petición.....	37
3.2.4.3. El Derecho de Petición ante el Parlamento Europeo	37
3.2.5. El Derecho de Libre Circulación y Residencia en el Territorio de la Unión	39
3.2.6. Protección Diplomática y Consular	43
3.2.7. La Protección Diplomática de los Individuos	43
3.2.7.1. La Protección Consular	44
CONCLUSIONES.....	46
RECOMENDACIONES.....	49
BIBLIOGRAFÍA.....	50

INTRODUCCIÓN

La comunidad Europea es una comunidad de culturas, de raíces jurídicas comunes, pensamiento político homogéneo con diversidad de lenguas y religiones con una tradición humanística rica en su diversidad y originalidad de sus pueblos y civilizaciones que fue escenario y protagonista de las Dos Guerras Mundiales más crueles que ha vivido la humanidad producto del odio de los nacionalismo agresivos de la época que habían llevado al continente a la catástrofe y es justamente en ese ambiente de angustia y de lucha cuando surge la idea europeísta de crear un proyecto de unificación que propugna por la paz y la unidad económica, política o cultural de las naciones europeas . Por lo tanto se fue creando un clima propicio que logrará sustituir las rivalidades seculares por una fusión de intereses comunes y crear instituciones capaces de orientar a una organización supranacional con un destino común.

La Unión Europea ofrece a los ciudadanos una vida libre y próspera manifestada en el Proyecto de Tratado Constitucional donde se expresa la voluntad de establecer Instituciones democráticas, construir un futuro común para alcanzar sus objetivos y de ejercer de modo comunitario las competencias que le atribuyan los Estados miembros y de garantizar los derechos y libertades fundamentales, por lo tanto es creadora de un ordenamiento jurídico propio y supremo, además que es una muestra de la paz, solidaridad, comprensión mutua, desarrollo y cooperación que pueden llegar a alcanzar los pueblos mediante los procesos de Integración.

Sólo una Constitución Europea puede asegurar el porvenir de la Unión Europea un porvenir de libertad igualdad y seguridad. Sin embargo aun hay muchos pasos que dar en el camino hacia una Europa más democrática y más cercana a sus ciudadanos.

No obstante la creación de la Constitución Europea no debe anular la existencia de órdenes internos ya que cada país miembro posee un sistema jurídico independiente.

A través del contenido del Proyecto de Tratado Constitucional podemos conocer las disposiciones principales y la estructura de la Constitución Europea.

Este texto constitucional tiene una preeminencia jurídica ya que crea un orden jurídico propio eficaz y supremo es una Constitución simple, democrática, transparente, y legítima. Ya que constituye un texto único con personalidad jurídica para la unión donde existe una generalización del procedimiento legislativo con un número reducido de instrumentos y una distribución más clara de las competencias, se incluye la Carta de los Derechos Fundamentales en el Tratado, sesiones públicas del Consejo cuando actúe en su función legislativa, se le otorga un papel más relevante a los Parlamentos Nacionales (control del principio de subsidiariedad) y se da un reconocimiento del papel de la sociedad civil. Se establece también un sistema institucional equilibrado, reducción del derecho de veto, progresos en materia de libertad, seguridad y justicia y afirmación del papel de la Unión en el ámbito internacional (Un Ministro de Asuntos Exteriores).

La Constitución Europea esta inspirada esencialmente en tres principios fundamentales: La subsidiariedad, la eficacia y la democracia. El Proyecto de Tratado Constitucional es una muestra de que los Estados pueden convivir en la diversidad y en la conciencia de la homogeneidad.

El objetivo de esta tesis es hacer una breve reseña histórica, jurídica y política del concepto de Ciudadanía de la Unión, su evolución doctrinal y su incorporación en el Proyecto de Tratado Constitucional, ya que su sentido y eficacia ha cambiado la realidad de los ciudadanos de la Unión Europea.

Sin embargo aun hay muchos pasos que dar en el camino hacia una Europa más democrática, más igualitaria y más cercana a sus ciudadanos.

En este trabajo utilicé el método de análisis de todas las reformas introducidas en los Tratados de la Unión Europea para definir mejor las competencias y adaptar las Instituciones a las nuevas necesidades para poder alcanzar la creación de una Constitución Europea.

He tratado de reducir al máximo la alusión a los debates doctrinales y me he enfocado en ofrecer una exposición del funcionamiento del sistema institucional y los aspectos jurídicos y políticos relacionados con los derechos que conlleva la ciudadanía de la Unión en el Proyecto de Tratado Constitucional. Las fuentes bibliográficas fueron libros, folletos, páginas web y correos electrónicos relacionados con el tema.

La tesis se divide en tres capítulos el primero se refiere al Concepto y Estatuto de Ciudadanía, el segundo a la Ciudadanía Europea en el Tratado de Maastrich y el tercero al Proyecto de Tratado Constitucional y finalmente las conclusiones, recomendaciones y bibliografía.

CAPÍTULO I: CONCEPTO Y ESTATUTO DE LA CIUDADANÍA DE LA UNIÓN.

1.1. LA PROPUESTA ESPAÑOLA: UNA CIUDADANÍA DE LA UNIÓN AL SERVICIO DEL CIUDADANO.

El siguiente y decisivo paso lo daría el Presidente del Gobierno español en su carta al Primer ministro de Irlanda (Presidente en ejercicio del Consejo). El Gobierno Español desempolva el Proyecto Spinelli (Proyecto de Tratado sobre la Unión Europea aprobado por el Parlamento Europeo en 1984) y toma del mismo la noción de la ciudadanía de la Unión y su carácter de complemento de la nacionalidad. En efecto, se utilizaba en la iniciativa española la noción abstracta de ciudadanía y no de derechos específicos o especiales, como era habitual en la comunidad.

Unos meses más tarde octubre de 1990 se desarrollo la propuesta española en la que la ciudadanía se concibe 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.”

Fue la delegación española la que primero presentó a la CIG en octubre de 1990 un texto articulado y motivado sobre la ciudadanía europea , con el apoyo del Parlamento Europeo que aprobó dos resoluciones en 1991 en su favor, finalmente el Tratado de la Unión Europea vino a institucionalizar la ciudadanía europea.

”Hay una coincidencia generalizada de que en sus antecedentes inmediatos después de la segunda Guerra Mundial, el proceso de la integración europea estuvo guiado por ideales y objetivos

políticos inequívocos y se dio la necesidad de algún tipo de integración europea que marcara una nueva manera de reordenar el mapa político europeo. Sin embargo las cuatro “libertades fundamentales” eran referidas al mercado y solo se disfrutaban en el marco económico: la libertad más próxima a las personas (trabajadores, establecimiento y servicios) se condicionaba a una actividad económica. En el seno del mercado los ciudadanos jamás eran denominados por esa categoría jurídica-política, sino que como obligados beneficiarios aparecían bajo la denominación de empresarios, trabajadores, usuarios, consumidores, o la más fría y aséptica de operadores económicos que tanto han utilizado los tratados y la jurisprudencia del Tribunal de Justicia.

Era lógico que no se hablara del “ciudadano”; si el mercado común era el medio y éste no despeja la incógnita del horizonte político, el medio parecía que se había convertido en el fin mismo, es decir, solamente un mercado grande que con los instrumentos introducidos por el ACTA ÚNICA EUROPEA en 1987 podría lograr que fuera verdaderamente interior y único. Entonces la institución de una ciudadanía era superflua y extraña: nadie es ciudadano de un gran mercado.

Es conveniente pues ir distinguiendo los derechos económicos y sociales que las normas comunitarias han ido creando a favor de los ciudadanos de los Estados Miembros desde 1952 hasta ahora, de la creación misma de una ciudadanía en cuanto tal, con derechos entre otros, de participación en el proceso político comunitario y nacional. ¹

¹ Vid. A. Mangas Martín, y D.Liñan Noguerras.”Instituciones y Derecho de la Unión Europea”, L a Ciudadanía de la Unión y su estatuto, 1999 Editorial McGraw-Hill, Madrid, España.pp 307-322.especialmente p.308

1.2. SIGNIFICADO DE LA CIUDADANÍA DE LA UNIÓN.

La ciudadanía de la Unión ocupa un lugar destacado en la redacción del nuevo Tratado de la Unión. Ya que en el Preámbulo los Estados miembros se manifiestan “resueltos a crear una ciudadanía común a los nacionales de sus países, y el artículo 2UE , al describirse los cinco objetivos de la Unión se afirma que se proponen reforzar la protección de los derechos y los intereses de sus nacionales mediante la creación de una ciudadanía de la Unión .

El TUE por otra parte, inserta la ciudadanía de la Unión en el Tratado de la comunidad europea mediante los seis artículos 17 al 22 al situar esta institución después de los principios sin duda se puede afirmar que se ha dado un tratamiento ”estratégico” a la ciudadanía .

De esta manera todos los nacionales de los Estados miembros van a gozar de un vínculo jurídico común que les liga a la Unión Europea y se encuadra la nueva institución en el núcleo más sólido y más activo del pilar comunitario, en el Tratado de la comunidad Europea (antigua CEE) la cual esta dotada de reconocida personalidad jurídica internacional. Al ser una ciudadanía de la Unión se establece el vínculo entre el nacional del Estado miembro y el “todo”, junto con sus pilares comunitarios (CECA-CE-EURATOM) e intergubernamentales.

El aporte del TUE en esta materia es doble, primero por que traspasa la barrera económica y crea derechos vinculados al ejercicio del poder en el marco de una Unión Europea de carácter político. Segundo por que crea una institución jurídica nueva al servicio del ciudadano en la que se encuadran esos derechos fuera de todo vínculo nacional.

1.2.1. CIUDADANÍA DE LA UNIÓN Y NACIONALIDAD DE UN ESTADO MIEMBRO.

La nueva categoría no elimina o sustituye a la institución clásica de la nacionalidad o ciudadanía "estatal", la ciudadanía de la Unión no es un sustituto de la ciudadanía que conocemos hasta ahora: la vinculación jurídico política con un Estado, con un Estado miembro, permanece plenamente, sin alteración alguna.

En ningún momento se ha pensado en una ciudadanía "única" y común" para todos los ciudadanos de la Unión. La ciudadanía de la Unión es una nueva institución que presume la ciudadanía de un Estado miembro, y que coexiste indisolublemente con aquélla. Tal como afirma el Preámbulo del Tratado, es una ciudadanía común, pero no exclusiva, que se funda sobre el mantenimiento de las nacionalidades.

En esta ciudadanía de la Unión se establece un vínculo indisoluble entre nacionalidad de un Estado miembro y ciudadanía de la Unión. La posesión de la nacionalidad de un Estado miembro es una condición sine qua non para disfrutar de la calidad de ciudadano de la Unión. En contrapartida si se pierde la condición de nacional de un Estado miembro, se pierde automáticamente la ciudadanía de la Unión.

Hay que determinar quien es el nacional de un Estado miembro. Dado que ninguna norma comunitaria regula la atribución de la nacionalidad, significa que los Estados miembros consideran aquel reconocimiento y concesión de la nacionalidad depende exclusivamente de las normas adoptadas soberanamente por cada Estado miembro.

Por lo tanto cada Estado miembro define unilateralmente las normas de adquisición de la nacionalidad, conservando el poder discrecional para atribuir la nacionalidad puede dar lugar a que algunas legislaciones otorguen la nacionalidad de un Estado miembro con excesiva generosidad y facilidad, generando abusos que repercuten en otros Estados miembros.

1.2.2. LA CIUDADANÍA DE LA UNIÓN COMO COMPLEMENTO.

Los nacionales de un Estado no ven disminuidos sus derechos “propios ” de la esfera estatal, sino que como consecuencia de un proceso que integra pueblos, que los hace más iguales y más libres, es decir, con más derechos, comparten esos derechos propios con los nacionales de otros Estados miembros. Recíprocamente pueden disfrutar de ese régimen de “trato nacional” cuando se encuentran en el territorio de otro Estado miembro. A su vez los nuevos derechos vinculados estrictamente a la ciudadanía se pueden disfrutar, tanto en el territorio de los otros Estados miembros. En definitiva la ciudadanía de la Unión es un complemento.

La ciudadanía de la Unión supone aceptar que los nacionales de los Estados miembros tienen un doble vínculo político, con su Estado y con la Unión Europea. Formalmente, un doble sentimiento de pertenencia, de lealtad y de responsabilidad; de una doble identidad. En definitiva se rompe el vínculo de exclusividad que el ciudadano mantiene con su Estado.

Como consecuencia de la existencia de las dos esferas políticas (estatal y comunitaria), el ciudadano de la Unión disfruta de un estándar de derechos muy compactos y extensos, sin experimentar variaciones en su protección (salvo la participación política en sus elecciones generales y regionales y el acceso a la función pública de soberanía o imperio).

El nuevo vínculo jurídico común se asienta sobre una identidad jurídica común a pueblos diferentes el vínculo de ciudadanía solo es posible en relación con una identidad política de relevancia jurídico internacional.²

La Unión Europea comparte una herencia cultural, un pensamiento político relativamente homogéneo, unas raíces jurídicas comunes, una tradición humanista que ha resistido todas las revoluciones y sesiones ideológicas; en fin hay una real comunidad de cultura, de principios políticos y sociales que atestiguan la voluntad y la realidad de un sentimiento de compromiso colectivo.

1.2.3. EL ESTATUTO DE LA CIUDADANÍA EUROPEA.

Según es sabido, sobre la base de una propuesta española se incluyó en el Tratado de Maastricht un conjunto de disposiciones dentro del TCE (artículos. 8 a 8 E) bajo la rubrica ciudadanía de la Unión. Ello suponía la constitucionalización, por su inserción en el hábeas del derecho originario de la CE, de una realidad jurídico-política resultante de una serie de iniciativas orientadas al reconocimiento de unos derechos especiales a favor de los ciudadanos de la Unión Europea.

Mediante la inserción de esas nuevas disposiciones en el TCE se venía a entreabrir la puerta a un status civitatis europeo que, sin sustituir al nacional sino basándose en el se concebía desde un principio como un estatuto evolutivo, flexible, llamado a progresar esto es a llenar su contenido con nuevos derechos o por el contrario a retroceder o estancarse, dependiendo del propio desarrollo de la Unión, por utilizar una expresión contenida en el artículo 8 del TCE disposición que según es sabido hace posible incorporar al estatuto nuevos derechos sin necesidad de reformar el Tratado. No en balde el gobierno Español en su nota de septiembre de 1990 “HACIA UNA CIUDADANIA

² Instituciones y Derecho de la Unión Europea, Op.Cit.pp.309-310.

EUROPEA” recalca que los avances que experimente la Unión hacia su objetivo final irán llenando de contenido paralelamente la condición de “ciudadano europeo” de acuerdo con lo cual 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 correrá paralelamente a la transferencia a la comunidad de nuevas políticas tales como: relaciones sociales sanidad, educación, cultura, protección del medio ambiente, consumo etc. Debiendo todo ello tener su traducción, según la propia nota, en la adquisición progresiva de derechos específicos en esos campos por parte del ciudadano europeo, referencia obligada de la actuación de la Unión.³

La noción de ciudadanía comunitaria surge por primera vez en 1974, durante la reunión de Jefes de Estado y de Gobierno celebrada en París. Sin embargo no hasta 1984 que el Consejo Europeo de Fontainebleau decide constituir un comité ad hoc sobre la Europa de los ciudadanos. La causa de esta preocupación por parte de las instituciones comunitarias residía en la constatación de que el ciudadano no percibía con la suficiente claridad y cercanía los logros económicos y políticos del proyecto europeo, ello les impedía identificarse con la idea de Europa que sus líderes políticos estaban construyendo. De ahí que la necesidad de acercar Europa a sus gentes hizo dar un giro a la filosofía tecnocrática comunitaria para centrarse en el individuo como sujetos de derechos procedente de una entidad superior al Estado. Por otro lado, en Febrero de 1984 el Parlamento Europeo aprobó el informe Spinelli sobre la Unión Europea en el que la ciudadanía europea era un elemento esencial y vertebrador corroborando con ello la necesidad de dar un nuevo enfoque a la integración supranacional. Años más tarde, con motivo de la reforma de los Tratados fundacionales que dan lugar a la aprobación del Tratado de la Unión Europea en 1992, se incluyen los nuevos artículos 8 a

³ Vid. M .Oreja Aguirre. “El Tratado de Ámsterdam”, Análisis y Comentarios. Una Unión al Servicio del ciudadano: Una unión más próxima. Volumen I .Editorial Mc Graw Hill. Madrid, España. 1998. pp251-254, especialmente pp.201-202.

8E del Tratado de la Comunidad Europea. En la actualidad, tras la reforma del Tratado de Ámsterdam, firmado en 1997. La ciudadanía esta contenida en los artículos 17 al 22 del Tratado de la comunidad Europea.

El artículo 17 del Tratado de la Comunidad Europea dispone que serán ciudadanos todas las personas que ostenten la nacionalidad de un Estado Miembro, al tiempo que establece que la determinación de esta constituye una reserva de soberanía de los Estados, con la remisión a las respectivas legislaciones nacionales para determinar qué persona podrá ser considerada nacional del mismo y, por ende ciudadano de la Unión.

La ciudadanía europea parte así de una distinción clara entre ambos conceptos para convertirse en un Estado Civil de la persona y respeta ampliándolo el estatuto de extranjería privilegiada del que han gozado los nacionales de los Estados Miembros en el ejercicio de los derechos que les confieren los Tratados.

El contenido de la ciudadanía europea atañe a cuatro ámbitos principales: el derecho a la libre circulación, los derechos electorales, la protección de los derechos en vía no jurisdiccional y la protección diplomática y consular.

1.2.3.1. DERECHO A LA LIBRE CIRCULACIÓN Y RESIDENCIA:

El derecho a la libre circulación y residencia de los ciudadanos en el territorio de los Estados miembros es reconocido pese a establecerse en el Tratado toda una gama de limitaciones y condiciones que de alguna manera reducen y limitan su libre ejercicio y su ejecución se remite a una actividad legislativa de transposición que, en gran parte podemos considerar ya en vigor.

En efecto el Artículo 18 del TCE retoma el contenido de las directivas 90/364 CEE (relativa al derecho de residencia), (90/365/CEE) (relativa al derecho de residencia de los trabajadores por cuenta ajena o por cuenta propia que hayan dejado de ejercer su actividad profesional) y 93/96/CEE (relativa al derecho de residencia de los estudiantes en la que el nexo económico definitorio de la libre circulación de trabajadores se sustituye por la nacionalidad del beneficiario con condicionamientos de tipo económico destinados a impedir que los beneficiarios de las directivas puedan llegar a convertirse en una carga social para el Estado de acogida).

La posibilidad de ampliación de estos supuestos de libre circulación o un cambio en las condiciones de su ejercicio que ampliase el número de personas beneficiarias debe ser analizada desde la consideración previa de que en los Tratados fundacionales la libre circulación de trabajadores se contempla como un elemento definitorio del Mercado Común y su regulación es deudora de la consideración del trabajo como factor productivo. Ello supone que el reconocimiento de este derecho sin justificación económica no deriva legalmente del contenido de los Artículos 39 y siguientes del TCE sino de la voluntad política de los Estados miembros de reconocer un derecho contemplado como consecuencia lógica del proceso de Integración, pero no como consecuencia jurídica.

1.2.4. LA CIUDADANÍA EUROPEA Y OTRAS BASES JURÍDICAS.

La ciudadanía europea y sus derechos de libre circulación y residencia han quedado relegados como base jurídica fundamental. En efecto, la opción de envergadura del Tratado de Ámsterdam sobre la base jurídica adecuada para completar la libre circulación total de personas, el Artículo 14 y, no el Artículo 18 TCE, supone la postergación de la ciudadanía a un papel secundario como fundamento jurídico clave de la libre circulación de las personas físicas en Europa. Esta postergación tiene una causa formal y otra de fondo.

La causa formal es la de la técnica jurídica establecida para la implementación de este derecho de la ciudadanía europea, en concreto la necesidad o no de medidas de desarrollo del Artículo 18.1 y particularmente saber si la disposición tiene efecto directo, lo que provocó un debate doctrinal. Este debate hoy parece definitivamente decantado por el TJCE, que ha determinado que esta disposición, aunque estableciera un derecho incondicional a circular libremente está sometida a ciertas limitaciones en su ejercicio práctico como los controles de identidad en frontera en el sentido de que su pleno efecto queda sujeto a la adopción de las medidas comunitarias del Título IV TCE directa e indirectamente relacionadas con la libre circulación de personas del mercado interior.⁴

La causa de fondo de la inoperancia del derecho de libre circulación y residencia del artículo 18 sobre ciudadanía radica en el problema básico de su misma concepción, ya que se reconocen estos derechos exclusivamente para los ciudadanos de la Unión, que son los nacionales de los Estados miembros, y no los de terceros Estados y es precisamente el tema de los nacionales de Terceros Estados que cruzan las fronteras interiores y exteriores en su entrada y breve estancia, o para residir en el territorio de la Unión Europea el verdadero corazón del problema que impidió que durante muchos años los derechos de libre circulación y residencia no pudieran desplegar plenamente sus efectos prácticos de abolición de las fronteras interiores.

Es por ello que el artículo 18.1 TCE nunca ha sido utilizado como base jurídica autónoma en materia de libre circulación y residencia, cuyo desarrollo sigue sujeto a fuertes cautelas procedimentales.

⁴ Vid. M. López Escudero y J. M. y Pérez de Nanclares. "Derecho Comunitario Material". La libre circulación de personas en el espacio de libertad, seguridad y justicia. J. Alejandro del Valle Gálvez. Editorial McGraw-Hill. 2000. pp.42-50, especialmente pp.47-48.

Ello no empecé que el ciudadano europeo nacionales de los Estados Miembros tengan un estatuto complementario de la ciudadanía nacional en el que el derecho de libre circulación y residencia debe ser completo, idea en la que la comisión europea ha realizado un ingente trabajo.

Sin embargo la Comisión no ha conseguido que se aceptara que la ciudadanía fuera la base jurídica capital en materia de libre circulación de personas, ya que hasta el momento no ha prosperado su pretensión de que fuera el artículo 18 TCE el que nucleara la libre circulación de comunitarios y no comunitarios, mediante la técnica de la extensión del ámbito subjetivo de este derecho de los residentes no comunitarios.

1.2.4.1. DERECHOS INHERENTES A LA CIUDADANÍA EUROPEA.

“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” (artículo 17 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea. La ciudadanía europea garantiza específicamente cuatro derechos a todo ciudadano de un Estado miembro de la Unión Europea.

- a) Derecho a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros;
- b) Derecho a ser elector y candidato en las elecciones municipales, así como en las elecciones al Parlamento Europeo, en el Estado miembro de residencia;
- c) Derecho a acogerse en el territorio de un tercer país en el que no este representado el Estado miembro del que sea nacional, a la protección de las autoridades diplomáticas y consulares de cualquier Estado miembro;

d) Derecho de petición ante el Parlamento Europeo y de reclamación ante el Defensor del Pueblo Europeo.⁵

⁵ <http://clio.rederis.es/udidactica/ciudadent.htm>.

CAPÍTULO 2. LA CIUDADANÍA EUROPEA EN EL TRATADO DE MAASTRICH.

2.1. EL TRATADO DE LA UNIÓN EUROPEA (TRATADO DE MAASTRICHT).

El Tratado de la Unión Europea (TUE), conocido también como "Tratado de Maastricht" por haber sido firmado en esa localidad holandesa, constituye una piedra angular en el proceso de integración europeo, pues, al modificar y completar al Tratado de París de 1951 que creó la CECA, a los Tratados de Roma de 1957 que instituyeron la CEE y el EURATOM, y al Acta Única Europea de 1986, por primera vez se sobrepasaba el objetivo económico inicial de la Comunidad (construir un mercado común) y se le daba una vocación de unidad política.⁶

El Tratado de Maastrich consagra oficialmente el nombre de “Unión Europea” que en adelante sustituirá al de Comunidad Europea.

El nuevo Tratado consagró oficialmente el nombre de Unión Europea, tan profusamente citado en los proyectos de los años ochenta, en el propio Acta Única, y en otros documentos oficiales. Tal denominación pone de manifiesto el carácter unitario de la construcción europea, cuyo objetivo sería la promoción del progreso económico y social.

El Tratado de la Unión enumera importantes visiones, objetivos y acciones de la Comunidad Europea, y recoge como principio fundamental, la subsidiariedad. También abre el camino a la configuración de la ciudadanía Europea como status, idea planteada por el Presidente español Felipe González en 1990, y llena de contenido a través de un cierto número de nuevos derechos. Consagra, asimismo, la cohesión económica y social para atenuar la diferencia entre países prósperos y menos prósperos, y afronta nuevas políticas, entre ellas la industrial, redes transeuropeas, transportes,

⁶ <http://clio.rederis.es/udidactica/maastricht.htm>.

política social, educación, formación y juventud, salud pública, protección a los consumidores, investigación, desarrollo tecnológico, y medio ambiente.

El Tratado de la Unión articula también el proceso de construcción de la Unión Económica y Monetaria, objetivo prioritario para el que se configuran diversas instituciones con funciones definidas. El Tratado de Maastrich reforma de modo importante las instituciones, dando respuesta por tanto a una maduración de la propia construcción europea y a una mayor adecuación a las exigencias de su importante misión. La ratificación del Tratado de Maastrich enturbió la imagen de su significación decisiva en la construcción europea y del gran avance efectuado, pero en todo caso se salvaron las dificultades, y entre ellas las reticencias alemanas, británicas, francesas y danesas.⁷

El TUE introduce numerosísimas modificaciones de las disposiciones de los tres Tratados constitutivos: TCECA, TCEE, TCEEA, haciendo perder al TCEE la “E” de económica para pasar a denominarse, no sin una clara intención política, Tratado de la Comunidad Europea. El TUE no viene a sustituir a los tres Tratados constitutivos, así como a sus sucesivas modificaciones, sino que los subsume en un corpus más amplio, respetando su existencia jurídica, a lo que añadirá las dos políticas intergubernamentales, y en un gran número de declaraciones y protocolos.

El Tratado de la Unión Europea puede ser más fácilmente comprendido como “Tratados de Tratados” a modo de un templo griego donde el frontispicio abarcará el Título I, sobre Disposiciones Comunes referidas a la constitución de la Unión Europea, sus objetivos y sus elementos constitutivos.

⁷ Vid “El Tratado de Ámsterdam” Análisis y Comentarios. Volumen I. El significado del Tratado de Maastrich. Op. Cit. pp 19-48 especialmente p.28.

A continuación vendrían los pilares comunitarios e intergubernamentales sobre los que reposa la Unión.

2.2. LOS DERECHOS RECONOCIDOS POR EL TRATADO DE LA UNIÓN EUROPEA.

El artículo 17 TCE establece que los “ciudadanos de la Unión serán titulares de los derechos y sujetos de los deberes previstos en el presente Tratado”.⁸

Luego los derechos y, eventualmente, las obligaciones comprenden los derechos específicos previstos en esta segunda parte del Tratado y, además, otros derechos, igualmente vinculados a la esencia del estatuto de ciudadanía en toda entidad política como, por ejemplo el principio de igualdad de trato o el disfrute de un sistema coherente e integrado de derechos fundamentales.

Algunos de los derechos que conforman la institución de la ciudadanía de la Unión en el TUE ya venían disfrutándose por los ciudadanos de los Estados miembros; básicamente eran y son de carácter económico-social (libre circulación, y residencia e igualdad de trato), si bien algunos de estos derechos tenían un virtual componente político.

Aunque el derecho de no discriminación por razón de la nacionalidad no se sitúa formalmente entre los derechos de ciudadanía, destaca sobre los regulados en esa parte al aportar unas posibilidades inmensas el derecho de libre circulación y residencia del que es titular todo ciudadano de la Unión.

⁸ Vid. A. Mangas Martín. Tratado de la Unión Europea, Tratados Constitutivos de las comunidades europeas y otros actos básicos de derecho comunitario. Ciudadanía de la Unión pp.113-115 especialmente .p.113 Novena Edición. Editorial Tecnos 2001.Madrid, España.

Estos dos derechos, conjugados en la lógica de la integración han demostrado poseer unas virtualidades integradoras impensables: su vis expansiva, reconocida por el Tribunal de Justicia, ha sido tal que prácticamente han extendido los beneficios de la integración a todos los nacionales de los Estados miembros y ha permitido el ejercicio de los derechos comunes independientemente del vínculo de nacionalidad antes, incluso, de la creación de la institución de la ciudadanía adoptada por el Tratado de Maastrich .

Esta nueva institución comunitaria consagra, como inherente a la clásica noción de ciudadanía, la idea de unos derechos comunes, de unos mismos deberes, en fin de igualdad de trato. La ciudadanía, desde la Declaración de los derechos del hombre y del ciudadano de 1789, se inspira, se nutre y reposa en la idea de igualdad. Igualdad de derechos, igualdad de libertades.

2.2.1. LA CIUDADANÍA EUROPEA EN EL TRATADO DE LA UNIÓN EUROPEA (TRATADO DE MAASTRICHT).

El Tratado de Maastrich estableció la ciudadanía europea el objetivo principal de la institucionalización de este nuevo estatus jurídico eran según manifestaron las instituciones comunitarias, reforzar y potenciar la identidad europea y posibilitar que los ciudadanos europeos participen de forma mas intensa en el proceso de integración comunitario.

La condición de ciudadano europeo quedo reservada a toda persona que tuviera la nacionalidad de un Estado Miembro. La ciudadanía Europea no sustituye sino que complementa la ciudadanía de cada Estado. Por consecuencia, son las leyes de cada Estado miembro – diferentes en muchos casos – las que regulan cómo se puede llegar a acceder a la ciudadanía de la Unión.

Artículo 17: 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 (Tratado de Ámsterdam, 1997).

Los ciudadanos de los Estados que conforman la Unión Europea ya gozaban de diversos derechos en virtud de la aplicación de las reglas que regulan el mercado único europeo (libre circulación de bienes y servicios, protección del consumidor y de la salud pública, igualdad de oportunidades y trato).

La institucionalización de la ciudadanía europea en el Tratado de la Unión Europea ha sido sin duda el más importante esfuerzo de tender un puente entre las instituciones de la Unión y los ciudadanos, de hacer que los europeos sientan la construcción europea como algo que les afecta más allá de las reglamentaciones económicas y administrativas de Bruselas, algo que tiene que ver con sus derechos y deberes, con su identidad.⁹

La ciudadanía de la Unión establece unos derechos que se añaden a todos los anteriores. Básicamente se pueden resumir en los siguientes:¹⁰

a) Derecho de libre circulación y residencia en el territorio de los Estados miembros.

Artículo 18: Todo ciudadano de la Unión tendrá derecho a circular y a residir libremente en el territorio de los estados miembros, con sujeción a las limitaciones y condiciones previstas en el presente tratado y en las disposiciones adoptadas por su aplicación.(Tratado de Ámsterdam 1997).

⁹ <http://clio.rederis.es/udidactica/maastricht.htm>

¹⁰ <http://clio.rederis.es/udidactica/ciudadanía.htm>

b) Derecho de ser elector y elegido en las elecciones al Parlamento Europeo y en las elecciones municipales en el Estado miembro donde haya fijado su residencia. .

Artículo 18: Todo ciudadano de la Unión que resida en un Estado miembro del que no sea nacional tendrá derecho a ser elector y elegible en las elecciones municipales del estado miembro en que resida, en las mismas condiciones que los nacionales de dichos estados.

c) Todo ciudadano de la Unión que resida en un Estado miembro del que no sea nacional tendrá derecho a ser elector y elegible en las elecciones al Parlamento Europeo.

En el estado miembro en que resida, en las mismas condiciones que los nacionales de dichos estado. (Tratado de Ámsterdam 1997).

d) Derecho a recibir Protección Diplomática y Consular de cualquier Estado miembro.

Si el país de origen del ciudadano europeo no tiene representación diplomática en un tercer país.

Artículo 20: Todo ciudadano de la Unión podrá acogerse, en el territorio de un tercer país en el que no este representado el Estado Miembro del que sea nacional, a la protección de las autoridades diplomáticas y consulares de cualquier Estado Miembro, en las mismas condiciones que los nacionales de dicho Estado.

e) Derecho de petición ante el Parlamento Europeo y Derecho de acudir ante el Defensor Público, en los casos de mala administración de las Instituciones y los órganos comunitarios.

Artículo 21: Todo ciudadano de la Unión tendrá el derecho de petición ante el parlamento europeo, podrá dirigirse al defensor del pueblo. (Tratado de Ámsterdam 1997). A estos derechos, el Tratado de Ámsterdam añadió otros dos, de menor importancia.

f) Derecho de ponerse en contacto con las Instituciones Europeas en una de las lenguas oficiales. (Español, portugués, francés, italiano, inglés, irlandés o gaélico, neerlandés, alemán, danés, sueco, finlandés, y griego) y a recibir respuesta redactada en esa misma lengua.

g) Derecho de acceder a los documentos del Parlamento Europeo, El Consejo y la Comisión, excepto en los casos fijados legalmente.

Estos dos últimos derechos, así como el derecho de petición al Parlamento y de acudir al Defensor del Pueblo, son también aplicables a todas las personas residentes en los Estados Miembros, aunque no sean ciudadanos de ellos.

La ciudadanía Europea, a diferencia de las ciudadanía nacionales, no impone, hasta el presente ningún tipo de deber a los ciudadanos de los Estados Miembros.

El término Unión se usa desde el inicio del Tratado para significar el avance en un Proyecto histórico.

Así, el artículo A 2e del Tratado de la Unión Europea dice lo siguiente:

"El presente Tratado constituye una nueva etapa en el proceso creador de una Unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa..."

El Tratado va a tener una estructura basada en "tres pilares", según la jerga jurídica de los que lo idearon y redactaron. La metáfora utilizada es la de que el TUE tiene la forma de un "templo griego", que se sustentaría en tres pilares:¹¹

- El central, es el que se ha denominado el "pilar comunitario", es decir, el recogido en los Tratados comunitarios y sus diversas reformas, con sus instituciones con competencias supranacionales. En este pilar están recogidos el mercado único, la unión económica y monetaria, la PAC, los fondos estructurales y de cohesión...
- Los nuevos pilares, los laterales, estarían basados no en unos poderes supranacionales, sino en la cooperación entre los gobiernos.

¹¹ http://www.iespana.es/jocana59/europa/glosario_2.htm#Pilares de la unión europea.

CAPÍTULO 3: PROYECTO DE TRATADO CONSTITUCIONAL.

3.1. ARTÍCULO II-39: DERECHO DE SUFRAGIO ACTIVO Y PASIVO EN LAS ELECCIONES AL PARLAMENTO EUROPEO.

Todo ciudadano de la Unión tiene derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones al Parlamento Europeo en el Estado miembro en que resida, en las mismas condiciones que los nacionales de dicho Estado.

Los diputados al Parlamento Europeo serán elegidos por sufragio universal libre, directo y secreto.

3.2. PARTICIPACIÓN EN LAS ELECCIONES AL PARLAMENTO EUROPEO.

El art. 19.2 TCE reconoce a “todo ciudadano de la Unión que resida en un Estado miembro del que no sea nacional el derecho a ser elector y elegible en las elecciones del Parlamento Europeo en el Estado miembro en el que resida, en las mismas condiciones que los nacionales de dicho Estado”.¹²

Hasta el Tratado de Maastricht los nacionales de los Estados miembros tenían reconocido el derecho de sufragio activo y pasivo únicamente en el Estado miembro del que son nacionales y así se había ejercido en las elecciones mediante sufragio universal directo habidas hasta entonces (1979, 1984, 1989 y 1994).

Pero sucedía que si un ciudadano comunitario, en el ejercicio de su derecho de libre circulación y residencia, residía en otro Estado miembro no podía ejercer el derecho de votar a sus representantes en el Parlamento Europeo, a menos que su Estado le permitiera votar por correo

¹² Apartados modificados por los art.6I.5.a) y b del Tratado de Ámsterdam.

(España) o el voto en la embajada o consulado (Italia) o se desplazase a su país a tal fin; en definitiva, sólo votaba fuera de su país de origen o era elegible si cada Estado discrecionalmente lo regulaba. Por ello, el reconocimiento del derecho a ser elector y elegible en cualquier Estado miembro “constituye un complemento al derecho de residencia en la Comunidad” que desde 1957 preveía el Tratado de Roma (C.F. Durand: 441).

El art. 19.2 TCE prevé que le Consejo por unanimidad, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo, establezca la modalidad de ejercicio del derecho. Estas modalidades no deben diluir o dificultar el derecho atribuido por este art. 19.2. TCE el principio general en materia de modalidades está explicitado en el propio precepto: “en las mismas condiciones que los nacionales de dicho Estado”, ya sea en cuanto a la residencia previa, edad mínima, financiación, acceso a los medios de comunicación, porcentajes mínimos en el escrutinio, etc.

La modalidad del ejercicio del sufragio activo y pasivo en las elecciones al Parlamento Europeo por parte de los ciudadanos de la Unión residentes en un Estado miembro del que no sean nacionales fueron adoptadas por el Consejo. El propósito de esta norma de desarrollo es permitir el ejercicio de este derecho en igualdad de condiciones con los nacionales. El art. 19.2 otorga un *plus*, un derecho a votar y ser elegido en el lugar de residencia, lo que significa que se debe optar por ejercicio del sufragio activo y pasivo en el Estado del que se es nacional o en el estado de residencia. Si se opta por el Estado de residencia, hay que inscribirse en el Censo electoral, y entonces se disfrutará del derecho en las mismas condiciones que se exija a los nacionales en lo que afecta a la duración y a la prueba del período de residencia o en caso de exclusión del derecho del sufragio establecida en resolución civil o penal. Desde las elecciones al PE de junio de 1994 se vienen realizando bajo el nuevo marco jurídico. La transposición de la Directiva en España se hizo mediante

una modificación de la LO del Régimen Electoral General (LOREG) y diversas disposiciones administrativas.

Finalmente, habría que recordar algunos derechos fundamentales inherentes a la participación política y que, por tanto, deben ser tenidos en cuenta como complementarios a la misma: me refiero a los derechos de asociación política y de libre expresión. Ambos están indirectamente constitucionalizados en el TUE a través del reconocimiento que se hace a la labor de los partidos políticos en el art. 191 TCE: “contribuyen a al formación de la conciencia europea y a expresar la voluntad política de los ciudadanos de la Unión”.

3.2.1. ARTÍCULO II-40: DERECHO DE SUFRAGIO ACTIVO Y PASIVO EN LAS ELECCIONES MUNICIPALES.

Todo ciudadano de la Unión tiene derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales del Estado miembro en que resida, en las mismas condiciones que los nacionales de dicho Estado.

3.2.2. LOS DERECHOS DE PARTICIPACIÓN POLÍTICA EN EL LUGAR DE RESIDENCIA.

El artículo 19 TCE apartado 1, prevé el derecho de todo ciudadano de la Unión que resida en un Estado miembro del que no sea nacional “a ser elector y elegible en las elecciones municipales del Estado miembro en el que resida”.

También el fundamento de este derecho reposa en el derecho de libre circulación y residencia: es una prolongación indispensable de dicho principio o complemento al mismo (C.F. Durand: 441).

Como destacaba la Comisión en su informe de 1986, estos nacionales comunitarios forman parte integrante de la vida de su municipio, tanto en el plano económico como cultural, y las decisiones que se adoptan en los municipios afectan de forma inmediata a los residentes, independientemente de la nacionalidad.

En efecto, antes de esta reforma, a quienes ejercían el derecho de libre circulación y residencia en otro Estado miembro se les privaba, en la mayoría de los casos, del derecho de voto en su propio país (salvo los que lo permitían por correo o en los consulados y embajadas) y se les negaba con carácter general este derecho en el país de residencia, salvo las excepciones de Irlanda (desde 1973 reconoce el sufragio activo y pasivo de todos los no nacionales), Dinamarca (sufragio activo desde 1981, bajo ciertas condiciones para todos los no nacionales) y Holanda (igualmente desde 1983).

En Maastricht se vencieron las principales resistencias políticas en esta materia y al reconocerse una base jurídica específica a este derecho se superó otra de las polémicas que acompañaron su gestación. Sin embargo, el derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales originó problemas constitucionales en varios Estados miembros, como España y Francia, teniendo que reformar la constitución antes de ratificar el Tratado de Maastricht.

De conformidad con lo previsto en el artículo 19.1 TCE, el Consejo, a propuesta de la comisión y previa consulta al Parlamento Europeo, aprobó por unanimidad la Directiva 94/80/CE del Consejo 19.12.1994 sobre las modalidades de este derecho. El plazo de transposición y entrada en vigor en el Derecho nacional expiró el 1 de enero de 1996.

En cuanto a las modalidades, el Tratado y la Directiva establecen el marco básico: las condiciones de ejercicio del sufragio activo y pasivo habrán de ser las mismas para los nacionales del Estado miembro como para los nacionales comunitarios, tanto en relación a la edad mínima para votar como para ser elegido, incompatibilidades, financiación, campaña electoral, etc. Igualmente la Directiva prevé que si se excluye de este derecho en virtud de una resolución civil y penal a los

nacionales, la misma privación se aplicará al resto de ciudadanos de los otros estados miembros, pudiéndoseles exigir el certificado correspondiente.

Como se trata de un derecho complementario que no le priva de participar en las elecciones municipales en el Estado miembro del que es nacional, el ciudadano de la Unión debe manifestar su voluntad de querer ejercer su derecho de sufragio en el Estado miembro de residencia del que no es nacional: se debe inscribir previamente en el Censo electoral.

La Directiva establece, de conformidad con el Tratado, diversas excepciones que se podrán acordar en casos justificados (art. 12) cuando la proporción de ciudadanos de la Unión en edad de votar residentes en un Estado miembro sin ostentar la nacionalidad del mismo fuese superior al 20% del conjunto de ciudadanos de la Unión en edad de votar; también se puede excluir a los residentes del cargo de alcalde, de teniente de alcalde o miembro de órgano directivo colegiado.

España hizo la transposición de las dos Directivas mediante la modificación de la LO del Régimen Electoral General y un Decreto; en el artículo 176.1 de la LOREG se reconoce el derecho de sufragio activo a quienes tengan la condición de nacionales de la Unión y reúnan los requisitos que para ser elector se exige a los españoles y hayan manifestado su voluntad de ejercer su derecho de sufragio activo en España. En el precepto siguiente se regula el sufragio pasivo o elegibilidad con los mismos requisitos que para los candidatos españoles. La LOREG añade algunos requisitos específicos, de conformidad con las dos Directivas, exigiendo que hagan una declaración formal sobre su nacionalidad, su domicilio en España, el último domicilio en su Estado de origen, así como de que no han sido desposeídos del derecho de sufragio pasivo en el Estado miembro de origen, e informar de sus candidaturas a sus respectivos Estados.

3.2.3. LA PROTECCIÓN DEL CIUDADANO DE LA UNIÓN FUERA DEL TERRITORIO DE LA UNIÓN.

La finalidad que guiaba esta novedosa propuesta española era perfilar gradualmente una relación nueva entre la UE, como conjunto, y el ciudadano europeo en su calidad de titular de derechos derivados de su “status civitatis”.

En efecto, el texto aprobado en Maastricht (art. 20 TCE) reconoce el derecho de los ciudadanos de la Unión de “acogerse, en el territorio de un tercer país en el que no esté representado el Estado miembro del que sea nacional, a la protección de las autoridades diplomáticas y consulares de cualquier Estado miembro, en las mismas condiciones que los nacionales de dicho Estado”.

Se cumple, así, la finalidad última de solidaridad de la Unión y de sus Estados miembros con los ciudadanos, en el caso de que el nacional de un Estado miembro precise asistencia y protección y no haya embajada o consulado de su Estado de origen en el lugar en que se encuentre. Si esto sucediera, entonces las embajadas o consulados de los otros Estados miembros se la prestarán como si se tratara de un nacional de ese Estado.

Conviene clarificar que la protección diplomática y consular a la que se refiere el art. 20 CE, como ha señalado C. Jiménez Piernas (1993:31-41), no es la protección diplomática *stricto sensu*, es decir, formal y estricta en el sentido de reclamación ante otro Estado por el trato internacionalmente ilícito de que puedan haber sido objeto sus nacionales; se trata de una protección en un sentido general y amplio en la que se combinan y confunden actividades de gestión y actividades de naturaleza diplomática y consular.

Este derecho ha sido desarrollado mediante una decisión de 1995: su disfrute se circunscribe a la asistencia consular en el sentido tradicional: asistencia en casos de fallecimiento, de accidente o enfermedad graves, en caso de arresto o detención, asistencia a víctimas de actos de violencia y el socorro y la repatriación de nacionales de la Unión en dificultad. Aunque el art. 20 no dejaba dudas al respecto, se confirma que el beneficio de la asistencia consular ante cualquier representación diplomática o consular se producirá si no existe representación permanente accesible o no hay un cónsul honorario accesible y competente. Los solicitantes deberán acreditar la nacionalidad de un Estado miembro y comprometerse a rembolsar al Gobierno del Estado miembro de su nacionalidad la totalidad del anticipo o de la ayuda económica o gastos efectuados por el Estado que le preste la asistencia, si bien éste será compensado por el Estado miembro del que es nacional la persona asistida.

3.2.3.1. ARTÍCULO II-41: DERECHO A UNA BUENA ADMINISTRACIÓN.

Toda persona tiene derecho a que las instituciones, órganos y organismos de la Unión traten sus asuntos imparcial y equitativamente y dentro de un plazo razonable.

Este derecho incluye en particular:

- el derecho de toda persona a ser oída antes de que se tome en contra suya una medida individual que la afecte desfavorablemente.
- El derecho de toda persona a acceder al expediente que la concierna, dentro del respeto de los intereses legítimos de la confidencialidad y del secreto profesional y comercial;
- La obligación que incumbe a la Administración de motivar sus decisiones.

Toda persona tiene derecho a la reparación por la Unión de los daños causados por sus instituciones o sus agentes en el ejercicio de sus funciones, de conformidad con los principios generales comunes a los derechos de los Estados miembros.

Toda persona podrá dirigirse a las instituciones de la Unión en una de las lenguas de la Constitución y deberá recibir una contestación en esa misma lengua.

3.2.4. EL DERECHO A ACCEDER A LOS DOCUMENTOS Y A LAS AUTORIDADES COMUNITARIAS.

EL Tratado de Ámsterdam constitucionaliza el derecho de todo ciudadano de la Unión Europea a acceder a los documentos de las Instituciones y órganos de la Unión Europea. Ahora bien, hay que señalar que este derecho derivado ya había sido reconocido mediante numerosas disposiciones de derecho derivado adoptadas entre los años 1993 y 1997 por cada una de las Instituciones normativas y los órganos auxiliares. Gracias al Tratado de Ámsterdam tiene una base jurídica superior al figurar en el Tratado mismo. Sin embargo, cabe criticar la ubicación poco transparente del derecho de acceso a los documentos entre los preceptos relativos al proceso de formación de las normas (art. 255 CE), pues siendo un derecho de la ciudadanía respecto de las Instituciones de la Unión Europea debió haber sido tratado sistemáticamente entre los art. 17 a 22 TCE.

El art. 255 CE atribuye al Consejo y al Parlamento Europeo, mediante codecisión, la competencia para establecer los principios generales y los límites de este derecho, pero, a su vez, cada Institución adopta las disposiciones específicas. De todos estos actos adoptados se deduce un principio general: el público tiene derecho al “mayor acceso posible” a los documentos que posean la Comisión y el Consejo.

Por documento se entiende todo escrito, cualquiera que sea su soporte, que contenga datos y que obre en poder de estas Instituciones. Debe entenderse que si el documento esta publicado y puesto a la venta (o de entrega gratuita) podrá obtenerse en la Oficina de Publicaciones Oficiales de las CE y su red de venta a través de librerías, o podrá consultarse o conseguir a través de las Oficinas y Delegaciones de la Comisión y los Centros de Documentación Europea y otros puntos de información europeos. Si está pendiente la publicación, se podrá solicitar a las Oficinas de la Comisión. También a través de Internet se pueden obtener algunos documentos e información sobre las actividades de las CE. Pero el mayor problema lo plantean los documentos internos que no son objeto de publicación; si se quiere consultar éstos, deberá hacerse una solicitud.

La solicitud debe hacerse por escrito dirigido al Presidente de la Institución autora del documento y ofreciendo los elementos necesarios para su localización. El acceso se materializará, bien mediante la consulta *in situ* (sede de las Instituciones en Bruselas, o en su Biblioteca Central, o en las Oficinas de Representación de la Comisión de los Estados miembros o en las delegaciones en Estados terceros, o bien mediante el envío de una copia. En este caso se podrá fijar una tasa razonable (en especial, cuando el documento tiene más de 30 páginas) y se podrá prohibir su utilización o difusión con fines comerciales.

En determinados casos se restringe el acceso a los documentos cuando su divulgación pueda menoscabar un interés público (como la seguridad pública, las relaciones internacionales, la estabilidad monetaria, actividades de inspección e investigación, procedimientos judiciales), o afectar a la protección de la persona y su intimidad, o del secreto comercial e industrial, de los intereses financieros de las Comunidades Europeas o la confidencialidad solicitada por la persona o Estado que

ha dado los datos. También podrá denegarse el acceso a un documento del Consejo para proteger el secreto de sus deliberaciones.

Cuando transcurre un mes desde la presentación de la solicitud y no hay respuesta, se entiende automáticamente denegada. Si hay respuesta y ésta es negativa, deberá motivarse e informar de la posibilidad de presentar una queja ante el Defensor Público de la Unión Europea o un recurso contra dicho acto denegatorio (expreso o tácito) ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas. De la práctica de estos años se observa que el sistema ha funcionado bien en su conjunto y sólo un 20% aproximadamente de las solicitudes han sido rechazadas.

Precisamente, el Tribunal de Primera Instancia ha anulado algunas decisiones del Consejo denegatorias de acceso a documentos como en el asunto *John Carvel y Guardián Newspapers*. El TPI estima que el consejo en su facultad de apreciación debe ponderar, por una parte, el interés del ciudadano en obtener un acceso a sus documentos y, por otra, su posible interés en preservar el secreto de sus deliberaciones. El Tribunal observa que no se ha producido tal ponderación y que el rechazo se ha hecho en términos absolutos en el sentido de que no existía la posibilidad de divulgar los documentos solicitados. Hay que destacar la protección jurisdiccional de este derecho llevada a cabo por el TPI, en especial relacionada con las excepciones al acceso público a los documentos que puedan suponer un perjuicio para, en particular, la protección del interés público debiéndose probar esta circunstancia y para salvaguardar el interés de las instituciones en mantener el secreto de las deliberaciones.

Por su parte, el Defensor del Pueblo de la Unión Europea ha sido muy sensible a la defensa de este derecho desde el comienzo de sus funciones en 1995. Se ha dirigido en varias ocasiones a las instituciones, a todas, incluidos los órganos auxiliares, a fin de que clarifiquen su conducta en cuanto al acceso del público a los documentos que generan. Además, recibió muy tempranamente, al comienzo de su ejercicio, diversas quejas de ciudadanos. A lo largo de 1996 “presionó” sobre las

instituciones y órganos a fin de clarificar las condiciones de ese acceso elaborando un informe exhaustivo.

3.2.4.1. EL DERECHO A PRESENTAR RECLAMACIONES ANTE EL DEFENSOR DEL PUEBLO EUROPEO.

Artículo II-43: Todo ciudadano de la Unión y toda persona física o jurídica que resida o tenga su domicilio social en un Estado miembro tiene derecho a someter al Defensor del Pueblo Europeo los casos de mala administración en la acción de las instituciones, órganos y organismos de la Unión, con exclusión del Tribunal de Justicia de la Unión Europea en el ejercicio de sus funciones jurisdiccionales.

El mismo art. 21 TCE, párrafo segundo, reconoce a los ciudadanos de la Unión el derecho de dirigirse al Defensor del Pueblo Europeo. Según el art. 195 TCE (de forma concordante con los Tratados CECA y Euratom), el Defensor del Pueblo está facultado para recibir las reclamaciones de cualquier ciudadano de la Unión o de cualquier persona física o jurídica que resida o tenga su domicilio social en un Estado miembro, relativas a casos de mala administración en la acción de las Instituciones u órganos comunitarios, con exclusión del Tribunal de Justicia y del tribunal de Primera Instancia en el ejercicio de sus funciones jurisdiccionales.

El Defensor del Pueblo es nombrado por el Parlamento Europeo por todo el período de la legislatura; las candidaturas han de estar avaladas como mínimo por 29 diputados de, al menos, dos nacionalidades. La idoneidad de las candidaturas son examinadas por la Comisión parlamentaria de peticiones y presentadas al Pleno para el nombramiento, en primera y segunda votación, por mayoría absoluta; en tercera votación por mayoría simple. El PE también puede solicitar su destitución si

dejare de cumplir las condiciones necesarias para el ejercicio de sus funciones, pero si el Defensor del Pueblo no dimitiese se puede solicitar su destitución por el TJCE. Debe ejercer sus funciones con total independencia y exclusividad de funciones.

El Defensor del Pueblo está facultado para ser un mediador entre el ciudadano y la administración comunitaria. Para ello puede llevar a cabo las investigaciones que considere necesarias ante una reclamación o por propia iniciativa, salvo que los hechos alegados sean o hayan sido objeto de un procedimiento jurisdiccional. No se precisa una forma concreta para la presentación de la reclamación, basta una simple carta, si bien su Oficina facilita un formulario. Deben presentarse en cualquier idioma oficial reconocido por los Tratados, en un plazo no superior a dos años a partir de la fecha en que se tenga conocimiento de los hechos; no pueden ser anónimas y se les da un tratamiento público, si bien pueden tratarse de forma confidencia si así se solicita. Cuando el Defensor comprueba que se trata de un caso de mala administración, lo pondrá en conocimiento de la Institución interesada y buscará una solución amistosa. Esta deberá responder en un plazo de tres meses; el Defensor informará al PE y al reclamante. Además, cada año elabora un informe anual sobre sus actividades y sus resultados que presenta y debate ante el PE. Puede dirigir recomendaciones a las instituciones y órganos y si tuviera conocimiento de hechos constitutivos de delito, los notificará a las autoridades nacionales competentes.

El Defensor del Pueblo europeo viene recibiendo de forma creciente numerosas reclamaciones. La Oficina del defensor del Pueblo Europeo entiende por mala administración toda actuación de Instituciones y órganos comunitarios en la que se advierten medidas deficientes que se derivan de la aplicación inadecuada de una norma, tales como irregularidades administrativas, omisiones, abusos de autoridad, negligencia, procedimientos ilícitos, agravios comparativos,

incompetencia, discriminación, demoras injustificadas, falta de información o negativa a proporcionar información.

Con mucha frecuencia las reclamaciones admisibles se refieren a mala administración por parte de la Comisión en relación con el curso que da a las quejas o denuncias que recibe, pues como he señalado se limita a enviar un acuse de recibo sin dar cuenta al ciudadano de su actuación. El Defensor del Pueblo Europeo estima, con razón, que hay mala administración cuando transcurre cierto tiempo por ejemplo, un año sin informar del curso dado a la denuncia. Dadas las numerosas quejas sobre el procedimiento de la Comisión en caso de denuncia, el defensor del Pueblo Europeo abrió una investigación de propia iniciativa estimando que los ciudadanos no deben ser marginados del procedimiento que inician, por lo que se les debe informar y dar la oportunidad de expresarse, lo que mejoraría la transparencia y la participación de los ciudadanos.

También su labor por propia iniciativa ha destacado especialmente en cuanto se relaciona con el acceso a los documentos comunitarios, logrando no solo un código de conducta sino que prácticamente la totalidad de instituciones y órganos diversos elaboren normas que regulan y protegen el derecho de los ciudadanos a conocer los documentos comunitarios. Viene propiciando además la adopción de un código de buena conducta administrativa por todas las Instituciones y órganos comunitarios a fin de lograr una “cultura administrativa” orientada al servicio de los ciudadanos.

Cuando las denuncias son declaradas inadmisibles pero están bien fundadas se les indica la institución u órgano competente en relación con la misma. Sobre todo recibe muchísimas quejas relativas a la aplicación del Derecho Comunitario por las administraciones nacionales, para las que

carece de competencia, por lo que las traslada o a otras Instituciones o a los Defensores nacionales. Hay una relación muy fluida entre la Oficina del Defensor del Pueblo Europeo y la Comisión de Peticiones del PE.

3.2.4.2. ARTÍCULO II-44: DERECHO DE PETICIÓN.

Todo ciudadano de la Unión y toda persona física o jurídica que resida o tenga su domicilio social en un Estado miembro tienen el derecho de petición ante el Parlamento Europeo.

3.2.4.3. EL DERECHO DE PETICIÓN ANTE EL PARLAMENTO EUROPEO.

El art. 21 TCE, en su párrafo primero, tras su reforma por el Tratado de Ámsterdam, reconoce a todo ciudadano de la Unión el derecho a presentar peticiones ante el Parlamento Europeo. Sin embargo, mucho antes incluso del Tratado de Maastricht, este derecho ya le había sido reconocido por el propio Parlamento Europeo a los “ciudadanos de la Comunidad”, a título individual o colectivo, a través de su Reglamento interno y venía siendo ejercido profusamente por ciudadanos de los Estados miembros que hacen llegar sus quejas o solicitudes al Parlamento Europeo y se había ido extendiendo a todos los residentes en toda la Unión Europea. Se registran las peticiones (este registro es accesible al público) y, si las admite a trámite, las hace llegar a la comisión parlamentaria competente, que las estudia, hace las comprobaciones necesarias y elabora un informe, que puede dar lugar a una resolución del Parlamento Europeo. El derecho de petición puede ser de forma individual o mediante escritos recogiendo la firma de centenares o miles de personas.

El Tratado de la UE de Maastricht elevó el fundamento jurídico del derecho de petición, insertándolo en la institución de la ciudadanía de la Unión y extendiéndolo a otras personas, incluso fuera del marco estricto de los ciudadanos de la Unión. En efecto, además del citado art. 21, otro

precepto situado en el capítulo dedicado al PE, el art. 194, precisa que cualquier persona física o jurídica que resida o tenga su domicilio social en un Estado miembro tendrá este derecho de petición. Esta extensión a las sociedades asentadas en los Estados miembros y a cualquier persona con residencia en los mismos, independientemente de la nacionalidad, es muy progresivo.

La petición puede ser individual o colectiva y deberá versar sobre cuestiones comunitarias que afecten directamente al peticionario. Estos límites objetivos ya eran seguidos por el PE y tratan de evitar que peticiones sobre asuntos de índole interna busquen un eco o repercusión desmedida en una sede incompetente para encontrar una solución y se distorsione malévolamente la finalidad de este derecho. Sin duda, las precisiones que añade este art. 194 son importantes.

El vigente reglamento interno del Parlamento Europea desarrolla el derecho conforme al art. 21, precisando que se deben hacer constar todos los datos de cada uno de los firmantes y en cualquiera de las lenguas oficiales de la Unión Europea; las peticiones que se declaren impertinentes se archivarán, notificándose a los firmantes la decisión y los motivos de la misma. Si la petición se estima pertinente se estudiará por la Comisión parlamentaria de peticiones, pudiéndose celebrar audiencias o hacer visitas en el lugar de los hechos, recabar documentos, información o acceso a los servicios de la Comisión. La opinión se remite a la Institución competente y se informará al Pleno sobre las medidas adoptadas por la Comisión o el Consejo en relación con las peticiones admitidas.

El citado R.i. permite a los ciudadanos presentar sus peticiones en cualquiera de las 11 lenguas oficiales de la UE y, además, podrán hacerlo en otras lenguas oficiales o no en una parte del territorio de UE siempre que vayan acompañadas de una traducción a una lengua oficial de la Unión. También pueden ser presentadas por correo electrónico. El Parlamento Europeo ha rechazado con

contundencia la enmiendas de eurodiputados españoles en las que se pedía que las peticiones pudieran hacerse en lenguas reconocidas como oficiales en alguna parte de la Unión, pues ello entrañaría una discriminación entre idiomas oficialmente reconocidos y los no reconocidos y también porque el derecho de petición es un derecho individual de las personas residentes en la Unión Europea, por lo que se permite a toda persona que se exprese en su lengua aunque no sea oficial en ninguna parte de la Unión, facilitándose a inmigrantes de terceros países que se expresen ante el PE en su propia lengua (árabe, hindú, etc.). En definitiva, todas las lenguas minoritarias, sean o no oficiales, tienen los mismos derechos.

Podrá concederse libertad de circulación y de residencia, de conformidad con lo dispuesto en la constitución, a los nacionales de terceros países que residan legalmente en el territorio de un Estado miembro.

3.2.5. EL DERECHO DE LIBRE CIRCULACIÓN Y RESIDENCIA EN EL TERRITORIO DE LA UNIÓN.

Artículo II-45: Libertad de circulación y residencia. Todo ciudadano de la Unión tiene derecho de circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros.

El artículo 18 TCE reconoce que “todo ciudadano de la Unión tendrá derecho a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros, con sujeción a las limitaciones y condiciones previstas en el presente Tratado y en las condiciones adoptadas para su aplicación”.

Como es sabido, el principio de libre circulación no es ninguna novedad del Tratado de la Unión Europea, ya que este principio, referido a categorías determinadas, pero muy amplias de

personas, ya se había reconocido desde 1951 en el Tratado CECA y desde 1957 en los Tratados de Roma. Este derecho se venía disfrutando como eje esencial de un proceso de integración basado en la libre circulación para acceder a un empleo asalariado o por cuenta propia y desempeñarlo, prestar o recibir un servicio, ejercer establemente una profesión (médico, farmacéutico, asegurador, abogado,...) o abrir un negocio como comerciante, industrial, etc.

Residir en un Estado miembro para llevar a cabo estas actividades económicas, al margen de la nacionalidad, había quedado ya desde mediados los años setenta al margen de todo poder discrecional de los Estados miembros. A partir de su proclamación en los artículos 39 (trabajadores), 49 (servicios) y 43 (establecimiento), se ha ido extendiendo por su lógica implícita a la familia del beneficiario económico como un derecho fundamental de ambos. El Tribunal reconoció el mismo derecho en caso de trabajo parcial o el de libre circulación en calidad de turistas. Así pues, la libre circulación y residencia viene abarcando un campo social muy amplio (el familiar) a partir del agente económico, pero no es un ámbito completo, es decir, no afectaba, antes de 1992, a toda la sociedad. A ello se debe añadir el hecho de que las eventuales excepciones a ese derecho relativas al orden público, seguridad y salud públicas del artículo 39.3 son interpretadas muy restrictivamente por el Tribunal de Justicia.

Con la reforma del Acta Única en 1986 y su compromiso de realización plena del mercado común, verdaderamente interior y único, se abordó la libre circulación de personas y su derecho a residir en el territorio de cualquier Estado miembro. El Consejo aprobó tres directivas el 28 de junio de 1990 relativas a amplias capas de población que no encajaban en el hecho económico que permitía la libre circulación de trabajadores, servicios y establecimientos y de las familias afectadas por ese hecho. Se trata de los llamados “*inactivos*” laborales:

- Así, la Directiva que regula con carácter general el derecho de residencia para todos los nacionales que no disfruten de dicho derecho en virtud de otras disposiciones del Derecho Comunitario y demuestren tener unos recursos suficientes y un seguro de enfermedad (por ejemplo, “*rentistas*”),
- La Directiva relativa al Derecho de residencia para los trabajadores por cuenta ajena o por cuenta propia que hayan dejado de ejercer su actividad profesional, aunque no hayan ejercido el derecho de libre circulación durante su vida profesional (por ejemplo, los *jubilados o pensionistas*),
- y la Directiva relativa al derecho de residencia de los *estudiantes*. En las tres directivas se extendía el derecho a la familia del “inactivo”, exigiéndose en contrapartida que el beneficiario y su familia disponga de recursos suficientes y seguro de enfermedad a fin de que no se conviertan, durante su residencia, en una carga para el Estado miembro de acogida.

Así pues, hasta 1992, la base jurídica era el principio de no discriminación. Con el artículo 18 CE ha quedado clarificada con una base jurídica aún más sólida, de rango “constitucional” y de carácter autónomo, al declararse el derecho de la libre circulación y residencia de “todo ciudadano de la Unión”, independientemente de la actividad económica. Además, es cierto que añade como señala C.F. Durand una obligación de resultado cuya puesta en práctica concreta, destinada a facilitar su ejercicio, será controlable jurisdiccionalmente (1992:441).

O importante es, pues, que todos los ciudadanos de la Unión son titulares de un derecho de residencia que se ejerce con sujeción a las limitaciones y condiciones previstas en el Tratado y en las

disposiciones de desarrollo. Ahora bien, el derecho no se ejerce independientemente de la situación económica y la cobertura sanitaria y social, como precisan los apartados 1 y 2 del artículo 18 CE. Habida cuenta la doctrina jurisprudencial en la materia y la entrada en vigor de las tres directivas cubriendo casi todo el campo social, solamente quedarán dos categorías fuera del derecho de residencia: los ciudadanos de la Unión que carezcan de recursos económicos suficientes y las personas excluidas por razones de orden público, seguridad o salud pública.

Y además, el Consejo podrá adoptar nuevas disposiciones para facilitar el derecho de libre circulación y residencia, lo que significa que el artículo 18 es directamente invocable y aplicable desde la entrada en vigor del TUE. Estas normas de aplicación no específicas, que se regirán por las disposiciones concretas no podrán restringir el derecho cuyas limitaciones son las estrictamente permitidas por el TCE (orden público, seguridad y salud públicas) y serán propuestas por la Comisión y se aprobarán por el Consejo mediante votación unánime posterior dictamen conforme del Parlamento Europeo. Sin duda, el Parlamento Europeo adquiere un importante poder de veto y puede velar por el respeto de ese derecho fundamental del que se derivan como prolongación otros igualmente fundamentales.

Finalmente, sin restar importancia a este derecho originados en los Tratados fundacionales, hay que señalar un cierto fracaso en su disfrute; los nacionales comunitarios desplazados de sus países de origen apenas alcanzan el 38% de conjunto de no nacionales acogidos en los Estados miembros. En definitiva, menos de un 2% de los ciudadanos de la Unión, es decir, unos seis millones (de un total de 370 millones) utilizan este derecho de trabajar o residir en otro Estado miembro.

3.2.6. ARTÍCULO II-46: PROTECCIÓN DIPLOMÁTICA Y CONSULAR.

Todo ciudadano de la Unión podrá acogerse, en el territorio de un tercer país en el que no esté representado el Estado miembro, en las mismas condiciones que los nacionales de este Estado.

3.2.7. LA PROTECCIÓN DIPLOMÁTICA DE LOS INDIVIDUOS.

Por protección diplomática se comprende, la acción de un gobierno ante otro gobierno para reclamar respecto de sus nacionales, o excepcionalmente de otras personas el respeto al derecho internacional, o para obtener ciertas ventajas a su favor. Cabe agregar, el poder de las organizaciones internacionales para reclamar los derechos de sus agentes.¹³

La protección diplomática puede tener como objeto: La prevención de la infracción al Derecho Internacional, la conclusión de una acción ilícita, o la obtención de una reparación.

La protección diplomática sólo puede invocarla el Estado para sus nacionales. En caso de doble nacionalidad del individuo, cualquiera de los Estados puede ejercer la protección diplomática, pero no pueden demandarse mutuamente. Es necesario además, el agotamiento de los recursos internos por parte de la víctima sin obtener la reparación del daño sufrido. Una parte de la doctrina ha sostenido que, la conducta incorrecta del reclamante motivaría la inadmisibilidad de la protección diplomática.

Conforme a la doctrina, un Estado es responsable del daño causado a un extranjero, cuando le es imputable la acción u omisión indebida. En materia económica, existe el consenso que el Estado

¹³ Vid. A. Valle González."Manual de Derecho Internacional Público".Ia ed. Managua.Editorial Tercer Milenio. 1998. p.151.

en ejercicio de su soberanía, puede expropiar la propiedad de un extranjero ubicada dentro de sus fronteras, mediando utilidad pública e indemnización adecuada.

En cuanto a la anulación arbitraria de un contrato, es considerada como una violación flagrante del Derecho Internacional.

En el caso de las compañías o sociedades anónimas, el amparo diplomático sólo puede ejercerlo el Estado bajo cuyas leyes se hubiere constituido y en cuyo territorio tuviere su sede. Como mecanismo para evitar la utilización del amparo diplomático, los Estados recurren a la denominada CLAUSULA CALVO, mediante la cual, la parte extranjera renuncia a solicitar el amparo diplomático con relación a las controversias que puedan del contrato, obligándose a interponer sus reclamos ante las autoridades del Estado con el cual efectúa el contrato.

Una parte de la doctrina rechaza la cláusula calvo, pues, se considera que un particular no puede renunciar a un derecho que no le pertenece, ya que es una prerrogativa del Estado otorgar la Protección diplomática.

3.2.7.1. LA PROTECCIÓN CONSULAR:

La reclamación consular no se presenta ante el Gobierno del Estado, sino ante el órgano del cual emana el acto considerado ilícito. En el caso de la protección consular, no se requiere el agotamiento de los recursos internos. La reclamación se efectúa por iniciativa del Jefe de la Oficina Consular, conforme a las instrucciones de su gobierno. En tanto la asistencia consular no requiere de una infracción normativa, basta la necesidad de un nacional para que esté se brinde.

El contenido del estatuto de ciudadanía europea se completa con lo dispuesto en el artículo 20 del Tratado CE, relativo al derecho de todo ciudadano de acogerse a la protección diplomática y

consular por parte de un Estado miembro del que no sea nacional , en el caso que su estado no tenga representación en el territorio del país donde se encuentre y sólo en el supuesto de que haya mediado un acuerdo internacional entre los miembros de la Unión y los países terceros donde se fuese a otorgar la protección.

La protección diplomática y consular resulta así ser el único derecho en las que no intervienen las instituciones comunitarias, dado que son los Estados miembros los que deben garantizar su efectividad, a través de negociaciones internacionales.

La solución recogida en el artículo 20 del Tratado es un buen ejemplo del debate abierto sobre la verdadera entidad de la Personalidad Jurídica de la Unión en las relaciones internacionales y la posibilidad de que actúe en campos reservada la soberanía estatal. En este sentido la protección diplomática y consular se presta y se reconoce a los nacionales del Estado, por lo que es un derecho no ligado a la ciudadanía. La inexistencia de una nacionalidad en el caso de una protección otorgada por la Unión podría constituir una razón para la negativa del país tercero a reconocerla.

El desarrollo del artículo 20 del TCE a través de las “Directrices para la protección de los ciudadanos comunitarios en terceros países“, supone para el ciudadano europeo un avance considerable respecto a la situación anterior en la cual no existía obligación jurídica de concederla, aunque, de hecho, la posibilidad existiese.

CONCLUSIONES.

1. La creación de la ciudadanía de la unión conlleva la creación de una ciudadanía común que ayudará a luchar en contra de los nacionalismos y permitirá lograr la integración de los Estados miembros mediante la solidaridad, convivencia en la diversidad el respeto y la comprensión mutua, por lo tanto su inclusión tiene un gran valor jurídico-político ya que viene a institucionalizarla
2. La ciudadanía de la Unión en el Proyecto de Tratado Constitucional conlleva la participación de sus ciudadanos en el proceso político, comunitario y nacional ya que les concede el derecho al sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales y del Parlamento Europeo.
3. El estatuto de la ciudadanía Europea es incompleto y está redactado de una forma escasa, confusa y apresurada. Sin embargo introduce medidas que fomentan la intervención comunitaria en la lucha contra el desempleo, el respeto del medio ambiente y la protección de los consumidores.
4. El estatuto de la ciudadanía garantiza además el derecho de todos los ciudadanos a acceder a los documentos de las instituciones de la Unión Europea y a comunicarse con ella en cualquiera de las doce lenguas oficiales de la Unión Europea.
5. El Proyecto de Tratado Constitucional representa un modelo de convivencia y una meta de civilización.
6. En el Proyecto de Tratado Constitucional se incluye la Carta de los Derechos Fundamentales que es un elemento indispensable de todo texto de naturaleza constitucional y de esta manera le otorga fuerza jurídica.
7. En el Proyecto de Tratado Constitucional se crea en su contenido cuatro grandes órganos: Parlamento Europeo, Consejo Europeo, Consejo de Ministros y

Comisión Europea. De todos ellos, sólo los miembros del Parlamento Europeo son directamente elegidos por los ciudadanos; pues bien, este organismo no tendrá capacidad legislativa (la de hacer las leyes), que la conserva la Comisión Europea compartiéndolas con el Consejo Legislativo formado por representantes nombrados por los Gobiernos.

8. La capacidad de actuación de la Unión Europea queda reforzada mediante las profundas reformas introducidas a nivel institucional, tras la entrada en vigor de la constitución se aplicará la doble mayoría a las decisiones del Consejo: se adoptarán decisiones en el Consejo cuando vote a favor el 55% de los Estados miembros a diferencia del complicado sistema de ponderación de votos de Niza con sus elevados umbrales de decisión, el método de doble mayoría facilita la formación de mayoría y dificulta el bloqueo por parte de las minorías. Se amplía el ámbito de aplicación de la mayoría cualificada.
9. Se amplía la Política Exterior y de Seguridad Común: el núcleo de la nueva capacidad y de actuación de la Unión en materia de Política Exterior viene representado por el nuevo cargo del Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión, que al mismo tiempo es Presidente del Consejo de Ministros de Asuntos Exteriores de la Unión y Vicepresidente de la Comisión. La toma de decisiones en el seno de la PESC se continuará rigiendo básicamente por el principio de unanimidad.
10. El Proyecto de Tratado Constitucional en su proceso de preparación hasta su aprobación este proyecto, a pesar de su trascendencia, es ignorado por la mayoría de la población europea, y sólo conoce los aspectos más superficiales, los que han sido difundidos por los grandes medios de comunicación.
11. Se exige unanimidad para reformar el Tratado Constitucional una vez aprobado.
12. La insuficiente coordinación de las políticas económicas, la falta de compromiso de la política monetaria con el crecimiento del empleo, la independencia del Banco Central, y la debilidad

de una política social de dimensión europea son los rasgos más señalados del proyecto constitucional.

13. En el Proyecto de Tratado Constitucional se establecen injustificadas prohibiciones a las restricciones a los movimientos del capital con lo que se favorece la especulación financiera.

RECOMENDACIONES.

1. Se recomienda la extensión de la ciudadanía de la Unión Europea a los que residan en ella, ya que implicaría la promoción de la integración y la igualdad de oportunidades.
2. En lo referente a los derechos que conlleva la ciudadanía europea se propone que la elección al Parlamento Europeo se realice mediante un sistema electoral que incorpore la representación equilibrada de género.
3. Se le recomienda a la comisión que elaboré un informe periódico sobre el estado de realización de los derechos que conlleva la ciudadanía.
4. Que se incorpore en la Carta de los Derechos Fundamentales del Proyecto de Tratado Constitucional los servicios públicos básicos y los servicios sociales, ya que deben de estar fuera de las reglas del mercado y la competencia.
5. Se recomienda establecer mecanismos para ejercer una crítica democrática por parte de los ciudadanos a las políticas de la Comisión Europea. Frente al sistema de mayorías cualificadas, que permita que se tomen decisiones contra la opinión de un Gobierno, hay tres campos en que se exige la unanimidad: la fiscalidad, la política exterior y algunos aspectos de la política social.

BIBLIOGRAFÍA.

1. Álvarez Velez, Maria Isabel y Alcon Yustas, Maria Fuencisla. “Las Constituciones de los Quince Estados de la Unión Europea” Textos y Comentarios. .Madrid 1996. Editorial Dykinson.
2. Campins Eritja, Mar.,” Proceso de Integración en la Unión Europea”, Editor J.M Bosolt. 1991. Barcelona.
3. Klaus Dieter Borchard, “El ABC del Derecho Comunitario”.
4. Guerrero Gómez, Mireya. “Memoria del Primer Congreso Internacional sobre Justicia Integración y Derechos Humanos”. Editorial Somarriba. 1996
5. López Escudero Manuel, José Martín y Pérez de Nanclares. “Derecho Comunitario Material”. Editorial Mc Graw Hill .Madrid, 2000.
6. Mangas Martín Araceli y Liñán Nogueras Diego J. “Instituciones y Derecho de la Unión Europea”. Segunda edición Mc. Graw Hill, Madrid 1999.
7. Mangas Martín, Araceli. Tratado de la Unión Europea. “Tratados Constitutivos de las Comunidades Europeas y otros actos básicos de Derecho Comunitario”. 9ª Edición Actualizada Septiembre de 2001. Editorial Tecnos (Grupo Anaya, S.A) Madrid 2001.
8. Molina del Pozo Carlos Francisco. “Manual de Derecho de la Comunidad Europea”. Cuarta Edición. Dijusa Editorial 2002
9. Monjarrez Salgado, Luis. “Apuntes elementales de Derecho Internacional Privado”. Editorial Bitecsa , Edición 2000.
10. Oreja Aguirre, Marcelino y Fonseca Morielc, Francisco, “El Tratado de Ámsterdam”. Análisis y Comentarios Volumen I, Madrid, 1998, Editorial Mc Graw Hill.

11. Rodríguez Carrión, Alejandro J. “Lecciones de Derecho Internacional”. Editorial Tecnos, S.A, 1987 Madrid.
12. Valle González, Alfonso. “Derecho Comunitario. La Unión Europea y el Sistema de Integración Centroamericana”. Fondo editorial de lo Jurídico, 1997. Managua, Nicaragua.
13. Valle González, Alfonso. “Manual de Derecho Internacional Público”. Editorial tercer Milenio Septiembre, 1998. Managua, Nicaragua.
14. <http://curia.eu.int>
15. <http://europa.eu.int>
16. <Http://europa.eu.int/eur-lex>
17. <http://europa.eu.int/agencias>
18. <http://europa.eu.int/eclas>
19. <http://uah.es>
20. www.altavista.com
21. www.excite.com
22. www.google.com
23. www.iura.uni-duesseldorf.de/call
24. www.iustel.com
25. www.excite.com
26. www.lawcrawler.com
27. www.lexisnexis.com
28. www.metacrawler.com
29. www.ozu.es
30. www.terra.es
31. www.westlaw

32. <http://clio.rederis.es/udidactica/ciudadeuropea.htm>

33. <http://clio.rederis.es/udidactica/ciudadident.htm>

34. <http://clio.rederis.es/udidactica/maastricht.htm>