

LOS DERECHOS DE CIUDADANÍA Y OTROS DERECHOS RECONOCIDOS A LOS CIUDADANOS DE LA UNIÓN: DE MAASTRICHT A AMSTERDAM

Por M.^a DOLORES BLÁZQUEZ PEINADO (*)

SUMARIO

1. INTRODUCCIÓN: LOS DERECHOS DE CIUDADANÍA Y OTROS DERECHOS RECONOCIDOS A LOS CIUDADANOS EN EL T.U.E.—
2. LA CONFERENCIA INTERGUBERNAMENTAL DE 1996 PARA LA REFORMA DEL T.U.E: EL PLANTEAMIENTO DE LAS CUESTIONES.—
3. LA FIJACIÓN DE LAS OPCIONES DURANTE LA CELEBRACIÓN DE LA CONFERENCIA INTERGUBERNAMENTAL.—
4. LOS RESULTADOS OBTENIDOS; LOS DERECHOS DE CIUDADANÍA Y OTROS DERECHOS RECONOCIDOS A LOS CIUDADANOS DE LA UNIÓN EN EL TRATADO DE AMSTERDAM: 4.1. MODIFICACIONES RESPECTO DE LOS DERECHOS DE CIUDADANÍA EN SENTIDO ESTRICTO: a) *Modificaciones formales*; b) *Modificaciones respecto de los derechos de ciudadanía ya recogidos en el Tratado*; c) *Ampliación de derechos*; d) *Modificaciones respecto del procedimiento para futuras ampliaciones de derechos*. 4.2. MODIFICACIONES RESPECTO DE OTROS DERECHOS DEL CIUDADANO NO VINCULADOS AL ESTATUTO DE CIUDADANÍA.—
5. CONCLUSIONES

1. INTRODUCCIÓN; LOS DERECHOS DE CIUDADANÍA Y OTROS DERECHOS RECONOCIDOS A LOS CIUDADANOS EN EL TRATADO DE LA UNIÓN EUROPEA

Una de las aportaciones realizadas por el Tratado de la Unión al proceso de construcción europea ha sido la creación de la ciudadanía de la

(*) Ayudante de Derecho Internacional Público, Universitat Jaume I de Castellón.

Unión (1). Este concepto suponía el reconocimiento de una serie de derechos (no necesariamente nuevos) que se otorgaban a los nacionales de los Estados miembros por su pertenencia a la Unión (2). Ahora bien, el estatuto de ciudadanía no implica que los derechos en él recogidos sean los únicos que el Tratado reconoce a los ciudadanos comunitarios pues, como es sabido, el Tratado reconoce otros derechos a los nacionales de los Estados miembros sin catalogarlos estrictamente como derechos de ciudadanía (3). Asimismo existe, junto a los derechos apuntados, una tercera categoría de derechos de los que gozan también, aunque no de modo exclusivo, los ciudadanos comunitarios; los Derechos y Libertades Fundamentales.

El trabajo que a continuación presentamos se centra en las modificaciones que el Tratado de Amsterdam ha introducido con relación a los derechos de ciudadanía. Para ello, analizaremos las principales propuestas que se llevaron a la mesa de negociaciones antes y durante la celebración de la

(1) Para un estudio detallado de estos derechos vid. entre otros, LIÑÁN NOGUERAS, D. J.: «De la ciudadanía europea a la ciudadanía de la Unión», *G.J de la C.E.*, 1992, D-17, pp. 63 y ss., MANGAS MARTÍN, A.: «La ciudadanía de la Unión europea», en *El Defensor del Pueblo en el Tratado de la Unión Europea*, Universidad Carlos III de Madrid. Madrid, 1993. PÉREZ GONZÁLEZ, M.: «La ciudadanía de la Unión: un estatuto evolutivo», en *El Tratado de la Unión Europea. Análisis jurídico*, Documentación Jurídica, Madrid, 1995 pp. 77 y ss. PÉREZ VERA, E.: «La ciudadanía europea en el Tratado de Maastricht», en *Hacia un nuevo orden internacional y comunitario. Homenaje a D. Manuel Díez de Velasco*, Madrid, 1993 pp. 1123 y ss. ADAM, R.: «Prime riflessioni sulla cittadinanza dell'Unione», *Rivista di diritto internazionale* 1992 pp. 622 y ss. PLIAKOS, A.: «Citoyenneté» en R. KOVAR et A. GAVALDA. *Rep. communautaire Dalloz*, 1995. VERHOEVEN, J.: «Les citoyens de l'Europe» *Annales de droit de Louvain* 1993, pp.165 y ss. ZILLER, J. «De l'Europe des citoyens à la citoyenneté européenne». *Quelques réflexions sur la bureaucratie et le droit dans la construction communautaire européenne, Mélanges en hommage à J. Velu*. Bruxelles, Bruylant, 1992, t. III pp. 1140 y ss. WEILER, J. H.: «Les droits des citoyens européens», *R.M.U.E.*3/1996, pp. 35 y ss. BLÁZQUEZ PEINADO, M. D.: *La ciudadanía de la Unión: los derechos reconocidos en los artículos 8.A a 8.D del T.C.E.* Editorial Tirant lo Blanch, 1998.

(2) Vid. los artículos 8 a 8.E de la segunda parte del T.C.E. que lleva por título «Ciudadanía de la Unión».

(3) Entre estos derechos que el Tratado otorga a los ciudadanos de los Estados miembros sin catalogarlos estrictamente como derechos de ciudadanía podemos citar el derecho de no discriminación en razón de la nacionalidad, previsto en el artículo 6 del T.C.E, o el derecho a la igualdad de retribución entre trabajadores masculinos y femeninos para un mismo trabajo, previsto en el artículo 119 del T.C.E. etc.

Conferencia Intergubernamental de 1996 y expondremos cuales de esas propuestas han pasado finalmente al texto del Tratado. Ahora bien, comoquiera que junto a los derechos de ciudadanía propiamente dichos existen, como hemos señalado, otros derechos que sin formar parte del núcleo duro de la ciudadanía de la Unión, pertenecen igualmente al ciudadano en su calidad de nacionales de los Estados miembros o simplemente en su calidad de seres humanos, haremos también una referencia a los mismos.

2. LA CONFERENCIA INTERGUBERNAMENTAL DE 1996 PARA LA REFORMA DEL TRATADO DE LA UNIÓN EUROPEA: EL PLANTEAMIENTO DE LAS CUESTIONES

Aunque la ampliación del estatuto de ciudadanía no figuraba en la agenda mínima de cuestiones a tratar por la Conferencia, ya antes de la convocatoria formal de la misma hubo importantes aportaciones con un denominador común: poner el proceso de reforma del T.U.E. al servicio del ciudadano de manera que las principales modificaciones repercutieran favorablemente sobre el mismo. De todas estas aportaciones cabe destacar el informe del Grupo de Reflexión y los informes de las instituciones sobre el funcionamiento del T.U.E. (4) y sobre la apertura de la Conferencia Intergubernamental (5).

(4) Informe del Consejo sobre el funcionamiento del Tratado de la Unión Europea. Bruselas, 6 de abril de 1995 (documento 5082/1/95), Informe de la Comisión sobre el funcionamiento del Tratado de la Unión Europea. Bruselas, 10 de mayo de 1995 (ISBN 92-827-4178-8), Resolución del Parlamento Europeo sobre el funcionamiento del T.U.E. en la perspectiva de la Conferencia Intergubernamental de 1996. (P.E.190.441/1. 17 de mayo de 1995), Informe del Tribunal de Justicia sobre determinados aspectos de la aplicación del Tratado de la Unión Europea y Contribución del Tribunal de Primera Instancia a la Conferencia Intergubernamental. Luxemburgo, 17 de mayo de 1995 (*Revue de Presse trimestrielle de droit européen*, n.º 3, pp. 678-684), Informe del Tribunal de Cuentas al Grupo de Reflexión sobre el funcionamiento del Tratado de la Unión europea. Luxemburgo, mayo de 1995.

(5) La Comisión y el P.E. presentaron esos informes el 28 de febrero y el 13 de marzo de 1996, respectivamente. Vid. el Informe de la Comisión elaborado con motivo de la Conferencia Intergubernamental. »Reforzar la Unión Política y preparar la ampliación» en COM(96)0090-C4-0151/96 y la Resolución sobre el dictamen del P.E. sobre la Convocatoria de la Conferencia Intergubernamental, la evaluación de los trabajos del Grupo de Reflexión y la definición de las prioridades políticas del P.E. con vistas a la Conferencia Intergubernamental en Doc. A4-0068/96 de 13.3.1996.

El Grupo de Reflexión centró su atención, por un lado en los derechos de ciudadanía en sentido estricto y, por otro lado, en una serie de derechos y cuestiones de diversa naturaleza vinculadas en mayor o menor medida al ciudadano.

En cuanto a los derechos de ciudadanía propiamente dichos, la mayoría era partidaria de *profundizar en los derechos ya incluidos* en el Tratado [libre circulación y residencia (6), protección diplomática y consular...], de *incluir nuevos derechos* (7) y de *simplificar los artículos* relativos a la ciudadanía. Una minoría, por el contrario, concebía la ciudadanía como una amenaza a la identidad nacional de los Estados miembros y en consecuencia no creía conveniente desarrollar su concepto ni su contenido (8).

En cuanto al resto de derechos y cuestiones que guardan una vinculación con el ciudadano, encontramos algunas que le afectan de un modo más directo y otras que lo hacen con menor intensidad. Entre las primeras, el Grupo se refirió a los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales (9),

(6) En el transcurso de las reuniones del Grupo de reflexión previas a la realización del informe se criticó que el derecho de residencia fuera regulado por el derecho derivado en distintos instrumentos jurídicos y que la intensidad del derecho variara dependiendo de quien fuera el beneficiario del mismo (Existen actualmente 16 categorías diferentes de beneficiarios del derecho, 8 categorías de beneficiarios principales y los familiares de esas 8 categorías de beneficiarios). Además, se criticó que el artículo 8.A.2 no resuelve los problemas de la multiplicidad de bases jurídicas en la medida en que no tiene más que un carácter residual respecto de las bases jurídicas específicas, además de prever la unanimidad del Consejo para adoptar disposiciones destinadas a facilitar el ejercicio de los derechos de libre circulación y residencia.

(7) Entre los que cabe destacar el derecho de fundar partidos políticos de ámbito europeo, de participar en asociaciones y grupos políticos, el derecho a participar en la elección del P.E., el derecho a la información sobre los asuntos de la Unión y el funcionamiento de ésta o la creación de un servicio voluntario o *peace corps* europeo dedicado a acciones humanitarias.

(8) Esta divergencia de opiniones se puso claramente de manifiesto en la sugerencia del Grupo de que se hiciera constar en el Tratado de una forma más clara que la ciudadanía de la Unión no sustituye a la nacional.

(9) En materia de Derechos Humanos el planteamiento consistía en hacer más operativo y explícito el principio general del respeto a los Derechos Fundamentales del artículo F.2. y a este respecto se abrían distintas vías. Una de esas vías consistía en establecer un procedimiento sancionador que pudiera conllevar la suspensión de los derechos inherentes a su condición de miembro al Estado que viole grave y

a la no discriminación (10) y a los Servicios Públicos de interés general (11), y entre las segundas, el Grupo se refirió a la libertad y seguridad interior (12), al empleo (13), al medio ambien-

reiteradamente los derechos humanos, llegándose a mencionar la posibilidad de una expulsión. Otra vía consistiría en la adhesión de la Unión (si se la dota de personalidad jurídica) o de la Comunidad a la Convención Europea de Derechos Humanos y en la inclusión de un catálogo de derechos o *Bill of Rights*, bien sea en la parte dispositiva del Tratado, en un anejo, o bien sea en el preámbulo del mismo.

(10) En materia de no discriminación se planteó la posibilidad de introducir en el Tratado una cláusula general que incluyera, además de la nacionalidad, otros motivos como el sexo, la raza, la religión, la minusvalía, la edad y la preferencia sexual. Del mismo modo se aludió a la introducción en el Tratado del principio de igualdad entre hombres y mujeres no sólo en materia de retribución para un mismo trabajo sino con carácter general y a la posibilidad de introducir en el Tratado una condena expresa del racismo, la xenofobia (con mención expresa del antisemitismo) y la intolerancia.

(11) En este punto se trataba de incluir más disposiciones y de mayor calado sobre la función de ciertos servicios públicos y de interés general (suministros de electricidad, agua, los servicios de correos, la enseñanza, el servicio de teléfono) y ciertos transportes públicos a fin de garantizar que la competencia no influya en la accesibilidad calidad y carácter universal de dichos servicios que se suministran al ciudadano.

(12) En este punto el Grupo de reflexión realiza un análisis crítico del funcionamiento del título VI del T.U.E (Cooperación en el Ámbito de la Justicia y en los Asuntos de Interior) en el que pone de manifiesto las deficiencias que pesan sobre ella debido sobre todo a que el Tratado se ha limitado a enumerar una lista de ámbitos de interés común en lugar de prever unos objetivos y un calendario para realizarlos, a la dificultad de utilizar la pasarela del artículo K.9 para la comunitarización de algunos ámbitos, y a la inadecuación de los instrumentos jurídicos previstos para actuar en este ámbito (acciones comunes, Convenciones sometidas a un procedimiento de aprobación extremadamente lento y que requieren la ratificación de todos los Estados para su entrada en vigor).

(13) En este punto el Grupo subrayó la necesidad urgente de crear puestos de trabajo y de persistir en la línea marcada por el libro blanco sobre competitividad y empleo que se puso en marcha a partir del Consejo europeo de Essen. Ahora bien, tampoco este ámbito estuvo exento de opiniones diversas en el seno del Grupo; mientras que una mayoría se mostraba partidaria de reforzar el objetivo de creación de empleo en las políticas de competencia, medio ambiente, educación... e incluso de introducir en el Tratado un capítulo sobre política de empleo, otros opinaban que la política de empleo es un asunto de competencia nacional y que todo lo más, la creación de empleo en el ámbito de la Unión europea debería reducirse a la introducción de mejoras prácticas para la coordinación de las políticas nacionales.

te (14), a la mayor transparencia en la Unión (15) y a la subsidiariedad (16).

Al igual que el Grupo de Reflexión, la Comisión y el P.E insistieron en que uno de los objetivos fundamentales de la Conferencia debía ser el de acercar Europa al ciudadano. La Comisión lamentaba que el concepto de ciudadanía inscrito en el Tratado no se tradujera en una concesión de derechos efectivos al ciudadano, al ser éstos incompletos y estar sometidos a limitaciones y condiciones restrictivas y proponía desarrollar la noción de ciudadanía dentro del marco más amplio de hacer una Europa para el ciudadano (17). Ahora bien, tras insertar la ciudadanía de la Unión dentro de dicho marco, la Comisión se limitaba a decir que la ciudadanía de la Unión era un complemento de la ciudadanía nacional sin avanzar ninguna propuesta concreta en este ámbito.

El P.E., por su parte, exigía una simplificación de los derechos refe-

(14) En este ámbito las propuestas se encaminaron a una mayor precisión de que la política medioambiental y el desarrollo sostenible son objetivos prioritarios de la Unión y de que las demás políticas sectoriales han de ser coherentes con el medio ambiente (política agrícola, transportes, redes transeuropeas...).

(15) En este ámbito el punto de partida consiste en favorecer la accesibilidad y la comprensión de los asuntos de la Unión por parte de los ciudadanos mediante la simplificación y clarificación del funcionamiento de las instituciones, de una mejor utilización de los métodos de publicidad, información y consulta por parte de las Instituciones de la Unión, el aumento de la claridad y la calidad de los textos legislativos, la simplificación del Tratado mediante la supresión de las disposiciones caducas y la reenumeración del articulado. Una propuesta que fue tratada en el seno del Grupo de reflexión aunque finalmente no quedó recogida en el informe final (sí en el informe de etapa del Presidente del Grupo de reflexión) fue la relativa a la posibilidad de organizar un referéndum de ámbito europeo para determinadas cuestiones de interés general.

(16) En este punto se señaló la necesidad de una correcta aplicación de este principio, consagrado en el tratado y confirmado por un acuerdo Interinstitucional sobre la aplicación del mismo. En ese sentido, se insistió en la necesidad de incorporar al Tratado un protocolo sobre la subsidiariedad basada en la Declaración de Edimburgo.

(17) En este sentido, la Comisión avanzaba algunas propuestas en materia de Derechos Humanos, no discriminación, igualdad entre hombres y mujeres, condena de racismo y xenofobia, empleo, medio ambiente y desarrollo sostenible, la construcción de un espacio de libertad y seguridad, la simplificación de los Tratados y la democratización de los procedimientos de adopción de decisiones. Vid. el informe de la Comisión sobre el funcionamiento del T.U.E, citado.

rentes a los ciudadanos, dispersos por todo el Tratado, mediante su consolidación en un único capítulo sobre la ciudadanía europea (18).

Estas propuestas, y de modo especial las planteadas por el Grupo de Reflexión, por importantes que fueran, no constituían sino meras hipótesis de trabajo, pautas a seguir. Era la Conferencia, sin embargo, a quien correspondía fijar las opciones en última instancia.

3. LA FIJACIÓN DE LAS OPCIONES DURANTE LA CELEBRACIÓN DE LA C.I.G.

Iniciada la Conferencia Intergubernamental y durante la primera etapa de las negociaciones, desarrolladas bajo el mandato de la presidencia italiana, se alcanzó un consenso en torno a dos objetivos fundamentales: la *clarificación del concepto de ciudadanía* y el *enriquecimiento* de su contenido.

En relación al primer objetivo se avanzaban dos propuestas, en principio complementarias: indicar de modo expreso en el artículo 8 del TCE que la ciudadana de la Unión no sustituye a la ciudadanía nacional y agrupar en un único título del Tratado todos los derechos y deberes que se derivan de la ciudadanía y que figuran en otras partes del Tratado (19).

Respecto del segundo objetivo, se trataba de enriquecer el contenido del concepto de ciudadanía por una triple vía: la profundización en los derechos ya reconocidos a los ciudadanos, la ampliación del estatuto mediante la introducción de nuevos derechos y la adopción de un procedimiento más flexible que el previsto en el artículo 8.E. del TCE que permitiera futuras ampliaciones de los derechos previstos. En cuanto a la profundización en los derechos reconocidos ya en el estatuto de ciudadanía, se insistió, sobre todo en: *conceder un efecto directo* al derecho de libre circulación y residencia previsto en el artículo 8.A suprimiendo las

(18) Vid. la Resolución sobre el dictamen del P.E. sobre la convocatoria de la CIG.....Doc. A4-0068/96, citado.

(19) Así se proponía, por ejemplo, que el principio de no discriminación en razón de la nacionalidad, previsto en el artículo 6 pasara a integrarse en el artículo 8, párrafo 3.º del T.C.E., el cual quedaría redactado en los siguientes términos: «En el ámbito de aplicación del presente Tratado, y sin perjuicio de las disposiciones particulares previstas en el mismo, se prohíbe toda discriminación entre ciudadanos de la Unión en razón de su nacionalidad.....»

restricciones que pesan sobre el ejercicio del mismo (20); *suprimir las limitaciones* previstas en el Tratado y desarrolladas en las directivas correspondientes en relación con el ejercicio de los derechos electorales previstos en el artículo 8.B (21); y *aclarar el alcance* de la protección del ciudadano por parte de las autoridades diplomáticas y consulares de cualquier Estado miembro previsto en el artículo 8.C (22).

En cuanto a los nuevos derechos del ciudadano, se planteaban derechos de naturaleza civil y política (derecho a la libre expresión, derecho de asociación y reunión, derecho de crear partidos políticos de ámbito europeo, extensión del derecho de sufragio activo y pasivo a otros niveles de elección regional o subregional, derecho de gozar de unos servicios universales o de interés general...) (23) y de naturaleza social y económica (derecho a un medio ambiente sano, derecho a la igualdad de oportunidades, a la protección de la salud...). En cuanto a la flexibilización del procedimiento previsto en el artículo 8.E., la propuesta consistía en reem-

(20) Tal y como se regula el derecho de libre circulación y residencia en el artículo 8.A. del T.C.E, éste queda sujeto a las limitaciones y condiciones previstas en el Tratado (es decir, las relativas al orden público, la seguridad y la salud públicas, ex artículos 48.3 y 56.1 del Tratado) y en las disposiciones adoptadas para su aplicación (es decir, las relativas a la necesidad de disponer de recursos suficientes para no caer a cargo de la asistencia social del Estado de acogida, la necesidad de poseer un seguro de enfermedad que cubra la totalidad de los riesgos en el Estado miembro de acogida o, también, para el caso concreto de los estudiantes, la limitación del período de residencia a la duración de la formación impartida, condiciones todas ellas que se establecen en las directivas en materia de derecho de residencia. Vid. el artículo 1.º de las directivas 90/364, 90/365 de 28 de junio de 1990 (D.O.C.E. n.º L 180/26 y 180/28 de 13.7.1990 y los artículos 1 y 2.1 de la directiva 93/96 de 29.10.1993 (D.O.C.E. n.º L 317/59 de 18.12.1993) .

(21) En relación con el derecho de sufragio activo y pasivo en elecciones municipales y al P.E, vid. las directivas 94/80 de 19 de diciembre de 1994 (D.O.C.E. n.º L 368/38 de 31.12.1994) y 93/109 de 6 de diciembre de 1993 (D.O.C.E. n.º L 329/34 de 30.12.1993) Vid. respecto de las elecciones al P.E., el artículo 14.1 de la directiva y, respecto de las elecciones municipales, los artículos 12.1, 5.3 y 5.4.

(22) Dicha protección o, mejor dicho, las condiciones en que esa protección debe ser ejercida se regulan en la Decisión de los Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros reunidos en el seno del Consejo, relativa a la protección de los ciudadanos de la Unión por las representaciones diplomáticas y consulares, adoptada el 19 de diciembre de 1995. (D.O.C.E. n.º L 314/73 de 28.12.1995).

(23) En materia de Servicios Públicos de interés general, vid. las propuestas presentadas por la Delegación Francesa, el 17 de septiembre de 1996 (CONF/3911/96) y la Delegación belga el 11 de mayo de 1997 (CONF/3914/97).

plazar la unanimidad del Consejo por una mayoría cualificada o una mayoría cualificada reforzada y en sustituir el trámite de adopción por parte de todos los Estados miembros por un aumento del protagonismo del P.E., el cual tendría que pronunciarse mediante el procedimiento de codecisión o de dictamen conforme (24).

A la vista de los objetivos apuntados cabe extraer que, al menos en un primer momento, hubo una voluntad de dotar al estatuto de ciudadanía de una mayor sustancia. Sin embargo, según avanzaba la Conferencia y a punto de finalizar la presidencia italiana, se fue observando un notable descenso en la ambición de algunas propuestas llegando incluso a suprimirse algunas de ellas.

Esta vuelta atrás quedaba reflejada en una nota introductoria de la presidencia en la que se ponía de relieve que una posible ampliación del concepto de ciudadanía debería tener en cuenta tres importantes consideraciones, a saber: que los nuevos derechos introducidos en el Tratado no deberían surtir ningún efecto directo; que deberían evaluarse las consecuencias económicas y financieras que pudiera tener en la práctica el ejercicio de nuevos derechos de ciudadanía; y que cualquier derecho que pretendiera añadirse a los ya consagrados en la segunda parte del T.C.E debería ser pertinente con respecto a la cuestión de la ciudadanía de la Unión.

Esta tercera consideración suponía que los Derechos Humanos Fundamentales, al ser de aplicación universal y regir para todas las personas dentro del territorio de la Unión, deberían mantenerse al margen de la ciudadanía de la Unión. Así, surgieron dudas respecto a la conveniencia de incluir algunos derechos socio-económicos (el derecho a un medio ambiente sano, la igualdad de oportunidades o el derecho a la protección de la salud) en el estatuto de ciudadanía, pues ello podía dar lugar a una superposición de los mismos con los Derechos Fundamentales. Es decir, desde el momento en que los derechos en cuestión eran de aplicación universal y predicables no sólo respecto de los ciudadanos de la Unión sino de todas las personas, no parecía idóneo ubicar los mismos en el contexto de la ciudadanía europea, aunque sí podrían considerarse algunos de ellos en el contexto de los derechos fundamentales.

Por último, se señaló la inconveniencia y el peligro de incorporar el principio de no discriminación en el ámbito de la ciudadanía pues ello

(24) Vid, al respecto la ficha sobre la ciudadanía de la Unión, preparada por la Secretaría General del Consejo y presentada por la Presidencia italiana el 18 de marzo de 1996. SN 1802/1/96.

suponía enclaustrar el principio limitando su aplicación únicamente a los ciudadanos y excluyendo, por tanto, la posibilidad de su aplicación a las personas jurídicas, bienes y servicios (25).

Posteriormente, ya bajo presidencia irlandesa, el planteamiento en materia de ciudadanía siguió centrado en el binomio *aclarar* (el concepto) y *ampliar* (los derechos). Para aclarar, muchas delegaciones pretendían introducir una cláusula en el Tratado en la que se estableciera que la ciudadanía de la Unión no sustituía a la ciudadanía nacional. Esta cuestión no era del todo pacífica pues, a juicio de otras delegaciones, la introducción de dicha precisión era jurídicamente innecesaria o tautológica dado que ya se deducía de la redacción del artículo 8.1 del T.C.E.

En cuanto a la ampliación de los derechos del estatuto de ciudadanía, se volvió a insistir en algunas propuestas que ya estaban siendo estudiadas por la Conferencia (26), y se plantearon algunas nuevas tales como el reconocimiento de un derecho de los ciudadanos europeos de dirigirse directamente a las instituciones para solicitar la adopción de medidas comunitarias sobre cuestiones que les afecten y el derecho a recibir una educación que tenga en cuenta el legado cultural, los valores comunes y la diversidad cultural de la civilización europea, incluida la oportunidad de aprender una lengua distinta de la materna. En cuanto al procedimiento previsto en el artículo 8.E, se mantuvo la unanimidad del Consejo así como la necesidad de ratificación por parte de los Estados miembros con arreglo a sus respectivas normas constitucionales. El artículo 8.E iba a seguir teniendo, por lo tanto, la misma redacción que ya se le había dado en Maastricht (27).

(25) Vid. a propósito de estas cuestiones, la nota introductoria de la Presidencia sobre ciudadanía de 26 de julio de 1996. CONF 3878/96.

(26) Así, se planteó la posibilidad de modificar el artículo 8.B. del T.C.E. de modo que los ciudadanos de la Unión pudieran acogerse a esta disposición en otras elecciones subestatales, aparte de las municipales, el derecho a participar en referendos municipales en los Estados en que exista esta práctica, el derecho a crear partidos políticos a escala europea redactando nuevamente el artículo 138.A del T.C.E. y reforzando las disposiciones meramente declarativas que figuran en dicho artículo en relación a los partidos políticos a escala europea, el derecho a participar en las actividades del servicio humanitario europeo de protección civil con arreglo a las condiciones que cada Estado miembro determinara a partir de unas directrices generales que adoptaría el Consejo por unanimidad, a propuesta de la Comisión y previa consulta del P.E.

(27) Vid. a propósito de estas cuestiones, el planteamiento propuesto por la Presidencia irlandesa, de 8 de octubre de 1996. CONF/3942/96. Vid. asimismo, el Proyecto de revisión de los Tratados presentado por la presidencia irlandesa (Dublín II) el 5 de diciembre de 1996. CONF/2500/96.

4. LOS RESULTADOS OBTENIDOS; LOS DERECHOS DE CIUDADANÍA Y OTROS DERECHOS DEL CIUDADANO EN EL TRATADO DE AMSTERDAM

Siguiendo el hilo conductor que ha guiado este trabajo, también en este punto vamos a hacer una distinción entre las modificaciones que el Tratado de Amsterdam ha introducido respecto de los derechos de ciudadanía en sentido estricto y respecto del resto de las cuestiones y derechos que, pese a no haberse incluido en el capítulo dedicado expresamente a la ciudadanía de la Unión, guardan una estrecha conexión con el ciudadano.

4.1. MODIFICACIONES RESPECTO DE LOS DERECHOS DE CIUDADANÍA EN SENTIDO ESTRICTO

Comenzando por los derechos de ciudadanía en sentido estricto, se puede afirmar que en general se ha mantenido el *statu quo* y que las modificaciones, mínimas, han sido más bien de carácter formal.

a) *Modificaciones formales*

En cuanto a las modificaciones formales, el Tratado de Amsterdam ha procedido a la reenumeración de los artículos del T.U.E. y del T.C.E. afectando ello, lógicamente, a las disposiciones en materia de ciudadanía. Estas siguen ubicadas en la segunda parte del T.C.E, pero han pasado a regularse en los artículos 17 a 22 de dicho Tratado. Por otra parte, el Tratado ha añadido una nueva cláusula al artículo 17.1 (antiguo artículo 8.1) en la que se indica que «la ciudadanía de la Unión será complementaria y no sustitutiva de la ciudadanía nacional».

Aunque esta cláusula era absolutamente innecesaria por estar implícita en el Tratado y explícita en las conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Edimburgo (28), la inclusión de la misma en el Tratado

(28) Vid. la Declaración de los Jefes de Estado y de Gobierno contenida en el anexo 1.º de las Conclusiones de la Presidencia. Consejo europeo de Edimburgo. Conclusiones de la Presidencia. Parte B. Dinamarca y el Tratado de la Unión europea, anexos 1 y 3. En *R.I.E.* vol. n.º 20. Enero-Abril 1993.

ha contentado al menos a algunas Delegaciones que, como la danesa, llevaban años apadrinando esta idea (29).

No ha corrido la misma suerte la propuesta de agrupar en un mismo capítulo (o en una misma parte del Tratado) todos los derechos y deberes de los ciudadanos que se encontraban dispersos en diferentes partes del Tratado. Así, el artículo 17.2 sigue disponiendo, igual que lo hacía el antiguo artículo 8.2, que «los ciudadanos de la Unión serán titulares de los derechos y sujetos de los deberes previstos en el presente Tratado».

Con ello se pone de manifiesto que los redactores del Tratado han querido mantener la distinción entre los derechos vinculados a los ámbitos de la competencia material del Tratado y los derechos desvinculados de dichos ámbitos (los derechos de ciudadanía), aunque unos y otros se prediquen respecto de los mismos sujetos.

b) *Modificaciones respecto de los derechos de ciudadanía ya recogidos en el Tratado*

Por lo que se refiere a los derechos concretos del estatuto de ciudadanía que ya figuraban en el Tratado y comenzando por el derecho de libre circulación y residencia regulado en el artículo 18 del T.C.E. (antiguo artículo 8.A), el Tratado de Amsterdam mantiene las limitaciones y condiciones que en relación al mismo ya se preveían en el T.C.E. y en las disposiciones de derecho derivado, a las que nos hemos referido. En cuanto a las disposiciones para facilitar el ejercicio de este derecho, el Tratado de Amsterdam introduce una modificación, a primera vista importante, pues estas tendrán que ser adoptadas mediante el procedimiento de codecisión (anteriormente se preveía el procedimiento del dictamen conforme), permitiendo así una participación positiva —y no de mera conformidad/disconformidad— del P.E. en la elaboración de las mismas y contribuyendo así a disminuir el déficit democrático en el proceso de adopción de decisiones. Sin embargo, y pese al cambio de procedimiento, la adopción de dichas medidas seguirá necesitando que el Consejo se pronuncie por una-

(29) Vid. la Declaración unilateral del Estado danés contenida en el anexo 3.º de las Conclusiones de la Presidencia presentadas al Consejo Europeo de Edimburgo, en diciembre de 1992 (cit. supra). En ella, el Estado danés se reserva el derecho de no participar en futuros desarrollos que a tenor del artículo 8.E. pudieran producirse en materia de ciudadanía.

nimidad durante todo el procedimiento (30). Como ha señalado certeramente Navarro Batista, esta reforma supone la supresión del veto del P.E. y la introducción de otro dictamen conforme encubierto bajo el ropaje de la codecisión y la unanimidad del Consejo (31).

En cuanto a los derechos de sufragio activo y pasivo en elecciones municipales y al P.E., previstos en el artículo 19 del T.C.E (antiguo artículo 8.B), la única modificación ha consistido en la supresión, como consecuencia del ejercicio de simplificación de los Tratados, de las fechas límite dentro de las cuales el Consejo debía adoptar las modalidades de ejercicio de ambos derechos (el 31 de diciembre de 1993 para las elecciones al P.E. y el 31 de diciembre de 1994 para las elecciones municipales). Por lo demás, no se ha incluido un derecho a participar en otro tipo de elecciones de ámbito estatal o subestatal distinto del ámbito municipal, se ha mantenido la unanimidad en el Consejo y la mera consulta al P.E. para adoptar las modalidades de ejercicio de estos derechos y también la posibilidad de establecer excepciones al ejercicio de los mismos cuando así lo justifiquen problemas específicos de un Estado miembro.

El resto de los derechos reconocidos en el estatuto de ciudadanía, es decir, el derecho de acogerse a la protección de las autoridades diplomáticas y consulares de cualquier Estado miembro previsto en el artículo 20 y los derechos de petición ante el P.E. y de dirigirse al Defensor del Pueblo comunitario, previstos en el artículo 21 del T.C.E, han mantenido la misma redacción que los anteriores artículos 8.C y 8.D.

c) *Ampliación de derechos*

El Tratado de Amsterdam ha añadido, junto al Derecho de Petición y el de dirigirse al Defensor del Pueblo, un nuevo derecho, el de dirigirse por escrito a cualquiera de las Instituciones u organismos contemplados

(30) Vid. el artículo 18.2 del Tratado (antiguo artículo 8.A.2). La acumulación de ambas exigencias (procedimiento de codecisión y unanimidad) aparece asimismo en otras materias, tras la modificación operada en Amsterdam: nos referimos al supuesto de la libre circulación de trabajadores en materia de Seguridad Social y a la coordinación de disposiciones legales relativas al acceso y ejercicio de actividades no asalariadas.

(31) NAVARRO BATISTA, N.: «El sistema institucional en el Tratado de Amsterdam». Suplemento *B.E.U.R.*, n.º 2, febrero, 1998. Especial Monográfico sobre el Tratado de Amsterdam (1.ª parte).

en el artículo 21 (antiguo artículo 8.D), es decir, el P.E. o el Defensor del Pueblo, o en el artículo 7 (antiguo artículo 4), es decir, el P.E., el Consejo, la Comisión, el Tribunal de Justicia, el Tribunal de Cuentas, el Comité Económico y Social y el Comité de las Regiones, en cualquiera de las lenguas mencionadas en el artículo 314 (32) y a recibir una contestación en esa misma lengua.

Llama la atención que este derecho, único que se incorpora al estatuto de la ciudadanía en sentido estricto, apenas hubiera tenido resonancia durante las negociaciones habidas en el seno de la Conferencia Intergubernamental (33), a no ser que se trate de una versión mutilada y tímidamente redactada del derecho a la información sobre los asuntos de la Unión, derecho éste que sí había estado presente en todo momento sobre la mesa de negociaciones. En cualquier caso tampoco queda demasiado claro cual es la finalidad que debe perseguir el ciudadano al dirigirse por escrito a estas Instituciones u órganos. Cuando el ciudadano de la Unión ejerce su derecho de petición o de dirigirse al Defensor del Pueblo europeo, lo hace con una finalidad concreta, que el P.E. le informe sobre un asunto propio de los ámbitos de actuación de la Comunidad que le afecte directamente o para reclamar por un caso de mala administración en la acción de las instituciones u órganos comunitarios. En este sentido, parece que el nuevo derecho que se ha añadido al estatuto de ciudadanía en el tercer párrafo del artículo 21, debería haberse dotado de un mayor contenido y haberse redactado con mayor claridad.

(32) Este artículo, el antiguo artículo 248 del T.C.E., sólo se refería a las lenguas alemana, francesa, italiana y neerlandesa, aunque el Tratado era igualmente auténtico en el resto de las lenguas comunitarias, como se desprende de las sucesivas actas de adhesión. El Tratado de Amsterdam se refiere ya, tal como resulta del ejercicio de simplificación, a las doce lenguas comunitarias.

(33) Cabe señalar, no obstante, que la Delegación belga presentó, el 27 de noviembre de 1996, una propuesta relativa a la diversidad cultural en la que se planteaba añadir un apartado tercero al artículo 8.D del T.C.E. en el que se recogiera el derecho de todo ciudadano de la Unión a hacer uso de su lengua oficial en sus contactos con instituciones y órganos de la Unión y a recibir respuesta en esa misma lengua en un plazo razonable. Vid la propuesta belga en CONF/3993/96. Aparte de esta propuesta, el primer texto en el que dicho derecho aparece mencionado es el Proyecto de Tratado de Amsterdam, de junio de 1997, citado supra.

d) *Modificaciones respecto del procedimiento para futuras ampliaciones de derechos*

En relación con el procedimiento previsto para ampliar los derechos recogidos en el estatuto de ciudadanía, tampoco el artículo 22 (antiguo artículo 8.E) ha introducido modificaciones. Dicho procedimiento seguirá requiriendo la participación de las instituciones comunitarias por una parte (propuesta de la Comisión, consulta al P.E. y unanimidad en el Consejo) y de los Estados miembros por otra (adopción por los Estados miembros con arreglo a sus respectivas normas constitucionales).

Así pues, en relación con este primer bloque de derechos, los pertenecientes al estatuto jurídico de la ciudadanía de la Unión en sentido estricto, no podemos sino concluir que ha habido una total ausencia de voluntad política, no sólo en lo referente a la ampliación del estatuto con nuevos derechos, sino también en cuanto a la profundización y consolidación de los derechos que actualmente ya se encuentran regulados en el Tratado. La ciudadanía de la Unión sigue siendo lo que era, desarrollada, claro está, a lo largo de los años de funcionamiento del Tratado. La cita de Amsterdam sólo ha servido para mejorarla estéticamente y para poner de manifiesto que por ahora la minoría de Estados que no desean avanzar en el desarrollo de la misma se ha impuesto al resto de Estados.

4.2. MODIFICACIONES RESPECTO DE OTROS DERECHOS
DEL CIUDADANO

Fuera del ámbito específico de la ciudadanía de la Unión, y al margen, por lo tanto, de los derechos de ciudadanía en sentido estricto, el Tratado de Amsterdam ha introducido algunas modificaciones que guardan, sin embargo, una conexión estrecha con el ciudadano y que, en cierto modo, diluyen el fracaso total habido en materia de ciudadanía de la Unión. Entre estas materias podemos señalar las siguientes:

- una mención en el preámbulo del T.C.E a la promoción de un nivel de conocimientos más elevado para los pueblos mediante un amplio acceso a la educación;

- una referencia en el artículo 16 del T.C.E a los servicios de interés económico general como valores comunes de la Unión y la obligación, a cargo de la Comunidad y de los Estados miembros, de velar por que dichos servicios actúen con arreglo a principios y condiciones que les permitan cumplir su cometido (34);
- la atribución de competencia a la Comunidad para adoptar acciones en materia de lucha contra la discriminación por motivos de sexo, origen racial o étnico, religión, convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual (35);
- la introducción en el artículo 141 del T.C.E. (antiguo artículo 119) del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres en asuntos de empleo y ocupación. Ello supone un avance importante, pues el principio de igualdad en materia de retribución salarial se ha extendido a todas las cuestiones de empleo y ocupación en general;
- la inclusión en el artículo 255 del T.C.E de un nuevo derecho, reconocido a todo ciudadano de la Unión y a toda persona física o jurídica que resida o tenga su domicilio social en un Estado miembro, de acceder a los documentos del P.E., del Consejo y de la Comisión, con arreglo a determinados principios y condiciones (36). Respecto de este nuevo derecho, íntimamente relacionado con la búsqueda de una mayor transparencia en la Unión (37), no se en-

(34) Vid. la Declaración aneja al Tratado adoptada por la Conferencia respecto a los servicios públicos de interés general. Vid asimismo, la propuesta presentada por la delegación francesa a la Conferencia Intergubernamental el 17 de septiembre de 1996 sobre servicio público. Esta propuesta era bastante más ambiciosa pues reconocía abiertamente que la Comunidad y los Estados miembros reconocen y garantizan el derecho de las personas a disponer de servicios de interés económico general en Europa. Vid la propuesta francesa en CONF/3911/96.

(35) Las acciones llevadas a cabo en esta materia serán adoptadas por el Consejo, por unanimidad, a propuesta de la Comisión y previa consulta al P.E. Así se establece en el nuevo artículo 13 del T.C.E.

(36) Estas condiciones son las siguientes: el Consejo y el P.E. determinarán, mediante el procedimiento de codecisión los principios generales y los límites por motivos de interés público o privado, que regulan el ejercicio de este derecho en el plazo de dos años a partir de la entrada en vigor del Tratado de Amsterdam y cada una de las instituciones tendrá que elaborar, en su reglamento interno, disposiciones específicas sobre el acceso a sus documentos.

(37) Vid. la Declaración sobre las disposiciones relativas a la transparencia, al acceso a los documentos y a la lucha contra el fraude, aneja al tratado de Amsterdam. En dicha Declaración se establece que la acción de las instituciones (cuando actúan en el ámbito del pilar comunitario) debe inspirarse en las disposiciones en materia

tiende bien porqué se ha ubicado en la quinta parte del T.C.E relativa a las Instituciones de la Comunidad, excluyéndose de la segunda parte dedicada a la ciudadanía, máxime cuando el derecho se reconoce expresamente, aunque no de modo exclusivo, a los ciudadanos de la Unión. No parece que la causa de la exclusión pueda ser esta falta de exclusividad, pues tampoco los derechos de petición y de dirigirse al Defensor del Pueblo son exclusivos de los ciudadanos de la Unión (38) y sin embargo están ubicados en la parte del Tratado dedicada a la ciudadanía. Tal vez haya influido en esta decisión la naturaleza del derecho en cuestión, de carácter más administrativo que político. Sea como fuere, la principal explicación se encuentra, en nuestra opinión, en la voluntad de reconocer este derecho a los ciudadanos pero sin integrar el mismo dentro del núcleo duro de la ciudadanía de la Unión. El reconocimiento del derecho de acceder a los documentos de las Instituciones comunitarias con la boca pequeña pone de manifiesto que no se ha querido reforzar políticamente el estatuto de ciudadanía aunque desde el punto de vista jurídico ese refuerzo sí se haya producido con la inclusión del mismo en el artículo 255 del T.C.E.

- una referencia a la abolición de la pena de muerte (39) y a las actividades de voluntariado (40) en declaraciones anejas al Tratado de Amsterdam.

de transparencia, de acceso a los documentos y de lucha contra el fraude vigentes en el marco del T.C.E.

(38) Estos derechos se extienden, como el derecho de acceder a los documentos de las Instituciones al que nos estamos refiriendo, a toda persona física o jurídica con residencia o domicilio social en alguno de los Estados miembros.

(39) En dicha Declaración, la Conferencia se limita a recordar la existencia del protocolo n.º 6 del C.E.D.H. sobre la abolición de la pena de muerte, firmado por una amplia mayoría de Estados miembros y a tomar nota de que desde la firma de dicho protocolo, el 28 de abril de 1983, la pena de muerte ha sido abolida en la mayoría de Estados miembros y no ha sido aplicada en ninguno de ellos. El contenido de la Declaración en cuestión se corresponde con la propuesta que presentó la Delegación italiana a la Conferencia Intergubernamental, el 27 de febrero de 1997. CONF/ 3832/97.

(40) En dicha Declaración, se establece que la Comunidad estimulará la dimensión europea de las organizaciones de voluntariado, poniendo un énfasis particular en el intercambio de información y experiencia, así como en la participación de los jóvenes y de las personas mayores en el trabajo voluntario. En esta materia la delegación española había presentado una propuesta más ambiciosa de artículos

En cuanto a los Derechos Fundamentales, las novedades más notables introducidas por el Tratado de Amsterdam consisten en convertir el respeto a los Derechos Fundamentales en uno de los principios de la Unión junto a la Libertad, la Democracia y el Estado de Derecho (41) y sobre todo en hacer que ese respeto pueda ser controlado en vía judicial por el Tribunal de Justicia. Esta posibilidad había permanecido cerrada hasta ahora puesto que en virtud del artículo L del T.U.E., el artículo F.2 quedaba excluido de la competencia del Tribunal (42). Además, se da un paso en la protección de los Derechos Fundamentales puesto que, si bien el T.U.E. sólo establecía la obligación por parte de la Unión de respetar los Derechos Fundamentales, el nuevo Tratado extiende esa obligación de respeto a los Estados miembros. Así, se introduce la posibilidad de suspender determinados derechos derivados de la aplicación del T.U.E. y de los Tratados C.E., C.E.C.A y C.E.E.A. (incluido el derecho de voto del representante del Gobierno de dicho Estado miembro en el Consejo), si se constata la existencia de una violación grave y persistente por parte de un Estado miembro de los principios de la Unión a los que nos hemos referido (43).

que se insertarían en la parte dispositiva del Tratado pero finalmente se optó por una mera mención en una Declaración de la Conferencia aneja al Tratado. Vid. la propuesta presentada por el Gobierno español a la Conferencia Intergubernamental el 25 de septiembre de 1996. CONF/3929/96.

(41) Vid. el nuevo artículo 6 (anterior artículo F del T.U.E.) tal y como ha quedado modificado por el Tratado de Amsterdam.

(42) Ahora, sin embargo, el artículo 46 del Tratado de Amsterdam (antiguo artículo L del T.U.E.) establece que «Las disposiciones del T.C.E., del T.C.E.C.A. y del T.C.E.E.A relativas a la competencia del T.J.C.E y al ejercicio de dicha competencia serán aplicables al apartado 2 del artículo F con respecto a la actuación de las instituciones, en la medida en que el Tribunal de Justicia sea competente con arreglo a los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas y al presente Tratado».

(43) Vid el nuevo artículo 7 (artículo F.bis en la versión del proyecto de Tratado de Amsterdam, de 19 de junio de 1997, citado supra). La decisión de suspender dichos derechos corresponde al Consejo por mayoría cualificada. La decisión del Consejo se halla supeditada a que el Consejo (en su formación de Jefes de Estado o de Gobierno) haya constatado dicha violación, por unanimidad, a propuesta de un tercio de los Estados miembros o de la Comisión y previo dictamen conforme del P.E. y a que el Gobierno del Estado miembro de que se trate haya presentado sus observaciones. Vid. asimismo, los nuevos artículos 309, 96 y 204 de los Tratados de la C.E, C.E.C.A y C.E.E.A respectivamente, en los que se prevé la misma posibilidad de suspensión del derecho de voto o de otros derechos derivados de dichos Tratados en caso de violación grave y persistente por parte de un Estado miembro, de los principios contemplados en el artículo 6 del T.U.E.

Esta última modificación es comprensible en el marco de futuras adhesiones a la Unión de países de corta tradición democrática y que poseen por lo tanto una escasa trayectoria en materia de respeto a los Derechos Humanos. Examinadas las dos grandes novedades introducidas por el nuevo Tratado en relación con los Derechos Fundamentales, debemos no obstante señalar que las propuestas más incisivas (adhesión al C.E.D.H., elaboración de lista de derechos) mantenidas antes de la apertura formal de negociaciones no han sido recogidas en el Tratado.

5. CONCLUSIONES

El impulso que el Tratado de Amsterdam ha imprimido a los derechos de los ciudadanos tiene una intensidad diferente según el enfoque del que partamos al analizar la materia en cuestión. Si partimos de un enfoque sectorial, es decir, si tomamos como referencia los derechos de ciudadanía en sentido estricto (incluidos actualmente en los artículos 8.A a 8.D. del T.C.E.), pronto se advierte que los avances producidos han sido escasos. No sólo no se han añadido derechos nuevos sino que apenas se han reforzado los derechos de ciudadanía que ya se reconocían en la segunda parte del T.C.E. El Tratado de Amsterdam pone así de manifiesto que en la lucha de intereses mantenida a lo largo de la celebración de la Conferencia Intergubernamental entre los Estados (mayoritarios) partidarios de avanzar en el contenido y alcance de los derechos de ciudadanía y los Estados poco proclives a avanzar en el desarrollo de esta idea, la minoría ha vuelto a imponerse a la mayoría.

Si partimos, por el contrario, de un enfoque global y atendemos no sólo a los derechos de ciudadanía en sentido estricto, sino también al resto de derechos y cuestiones vinculadas al ciudadano, reguladas en distintas sedes del Tratado y al margen del capítulo dedicado expresamente a la ciudadanía de la Unión, vemos que el avance producido por el Tratado de Amsterdam, sin ser espectacular, ha sido mucho mayor. No sólo se han reforzado derechos que ya existían sino que además se han introducido derechos nuevos que tienen que ver con un aumento de la transparencia en la Unión.

En nuestra opinión, esto pone de manifiesto que ha existido una voluntad de aumentar los derechos de los ciudadanos aunque no de reforzar el concepto político de ciudadanía. Dicho de otro modo, aunque desde el

punto de vista político el concepto de ciudadanía no se ha visto reforzado, desde el punto de vista jurídico, el Tratado de Amsterdam ha introducido novedades que van a traducirse en un aumento de derechos en la esfera del ciudadano.

JURISPRUDENCIA

