



Universitat Oberta
de Catalunya

MÁSTER UNIVERSITARIO EN ABOGACÍA

TRABAJO FIN DE MÁSTER

*Ciudadanía de la Unión Europea y
nacionalidad de los Estados Miembros.*

11 de enero de 2023

Autor: Francisco Alberto Sánchez Calderón

e-mail: fsanchezcalde@uoc.edu

Tutora académica: Rosana Pérez Gurrea

RESUMEN

El presente trabajo investiga el concepto de ciudadanía de la Unión Europea, adentrándose en su regulación jurídica y su función como herramienta para que los ciudadanos puedan circular y establecerse libremente dentro de la Unión. Identificaremos los modos de adquisición y pérdida a nivel individual y colectivo, con los efectos jurídicos que ambos supuestos conllevan. Analizaremos las notas que la diferencian de la nacionalidad de los Estados Miembros, y cómo la primacía del Derecho de la Unión Europea frente al de los Estados puede en ocasiones operar en materia de nacionalidad si los vínculos adecuados existen. Finalmente analizamos los efectos del Brexit en la materia y los programas de adquisición de la ciudadanía de la Unión Europea por meros criterios económicos ofrecidos por algunos Estados Miembros.

PALABRAS CLAVE

Ciudadanía de la Unión Europea, derecho de libre circulación y residencia, integración europea, nacionalidad de los Estados miembros, nacionalidad por inversión.

ABSTRACT

This dissertation focuses on the concept of European Union citizenship and its legal framework as a toolset for freedom of movement and establishment within the Union. We shall identify the available methods for its acquisition and loss both at individual and collective levels, with their legal outcomes. We shall also analyse the key notes differentiating the citizenship of individual Member States and EU citizenship, as well as how the primacy of European Union law can even influence nationality matters formally reserved to the Member States internal legislation. Finally, we look into the consequences of Brexit and the surge in EU citizenship acquisition schemes set up by some Member States in exchange for investments.

KEYWORDS

European Union citizenship, right to freedom of movement and residence, European integration, nationality of member States, citizenship by investment.

ÍNDICE

1	INTRODUCCIÓN	6
1.1	JUSTIFICACIÓN	6
1.2	METODOLOGÍA	6
2	CIUDADANÍA DE LA UNIÓN EUROPEA	8
2.1	CONCEPTO Y CREACIÓN	8
2.2	REGULACIÓN	9
2.2.1	<i>Marco jurídico</i>	9
2.2.2	<i>Derechos y obligaciones</i>	10
2.2.2.1	¿Derechos dimanantes del Estatuto de ciudadanía?	14
2.2.2.2	Problemas en su aplicación	15
2.3	ADQUISICIÓN Y PÉRDIDA	18
2.3.1	<i>Ascensión de nuevos Estados: Ampliaciones de la UE</i>	19
2.3.2	<i>El artículo 50 del Tratado de la Unión Europea y el Brexit</i>	22
3	NACIONALIDAD DE LOS ESTADOS MIEMBROS	25
3.1	CIUDADANÍA DE LA UE VS. NACIONALIDAD DE LOS ESTADOS MIEMBROS	25
3.2	PRIMACÍA DEL DERECHO DE LA UE	25
3.3	EL MERCADO DE LA NACIONALIDAD DE LA UE	27
3.3.1	<i>Los programas de ciudadanía para inversores</i>	27
3.3.2	<i>El Brexit e Irlanda</i>	29
4	CONCLUSIONES	30
5	BIBLIOGRAFÍA	32

ABREVIATURAS

Art.	Artículo
CEE	Comunidad Económica Europea
EEE	Espacio Económico Europeo
EM	Estado miembro
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONG	Organización No Gubernamental
TFUE	Tratado sobre el Funcionamiento de la Unión Europea
TJCE	Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas
TJUE	Tribunal de Justicia de la Unión Europea
TUE	Tratado de la Unión Europea
UE	Unión Europea

1 Introducción

1.1 Justificación

Una ciudadanía que otorga los mismos derechos en más de una veintena de países además del tuyo. ¿Cómo es eso? se preguntará cualquiera que oiga tal afirmación, cuando lo normal hasta ahora ha sido ostentar la ciudadanía del país en el que se nace – o se vive – con el que tenemos un vínculo jurídico.

La ciudadanía de la Unión Europea es un concepto revolucionario, de un gran potencial, que crea un estatuto jurídico que otorga los mismos derechos y libertades a cada ciudadano de cualquier Estado Miembro, cuando traslada su residencia a otro Estado Miembro o simplemente circula por la Unión.

En sí mismo esta no es una idea aislada, sino que forma parte del más amplio concepto de la construcción europea que empezó a diseñarse en los años 90, cuando por fin se decidió que una unión reforzada y que perdurase en el tiempo se tenía que basar en otros pilares, además de los meramente económicos.

Existen dos factores que a nuestro juicio han sido de gran importancia para dar valor a la ciudadanía de la UE. El primero ha sido la crisis económica, especialmente a principios del milenio, que impulsó a muchas personas a buscar oportunidades en el extranjero, permitiéndoles conocer que establecerse en Francia, Alemania o el Reino Unido, era tan fácil como hacerlo en Madrid, Barcelona o Bilbao. El segundo ha sido el Brexit, pues a muchos de los que descubrieron la facilidad de circulación dentro de la UE, la salida del Reino Unido les ha servido para valorar más la importancia del Estatuto de ciudadanía europea, pues de forma sobrevenida han encontrado las puertas de uno de los países favoritos para la emigración intracomunitaria cerradas. Esto ha permitido reflexionar y valorar detalles en los que no nos deteníamos excesivamente. Valoración que, como veremos, ya se le daba desde fuera de la UE, donde un pasaporte de la Unión es considerado como uno de los mejores de mundo.

1.2 Metodología

A través de los diferentes documentos detallados en la bibliografía, obtenidos desde la Biblioteca UOC, y otros recursos académicos online, hemos investigado cómo germina la idea de crear una ciudadanía de la UE, paso necesario para estudiar más adelante cómo se ha configurado ésta jurídicamente en los Tratados, el Derecho derivado, y a través de las decisiones

del TJUE, fuentes que hemos consultado a través de la base de datos EUR-Lex, de donde también extraemos la jurisprudencia que justifica nuestras afirmaciones acerca de la primacía del Derecho de la UE en ciertas materias íntimamente relacionados con el derecho de nacionalidad en cuanto a estado civil de la persona.

No hemos querido dejar fuera el impacto que el Brexit supone en la cuestión, y hemos acudido a documentos académicos, libros e incluso alguna publicación online para hacer un breve repaso de la situación creada por la salida del Reino Unido de la UE.

2 Ciudadanía de la Unión Europea

2.1 Concepto y creación

Tradicionalmente se atribuye a Winston Churchill, afirma MAAS¹, en un discurso que precedió al Congreso de la Haya de 1948, la primera expresión de un político del deseo de crear una conciencia europea paralela a la conciencia nacional de cada ciudadano. El autor pone así en relieve el contraste de aquel pensamiento con el de políticos británicos contemporáneos, como David Cameron, quien, en septiembre de 2013, en la antesala del Brexit, propuso eliminar la idea de progresar hacia «una unión cada vez más estrecha» de los propios Tratados, quizás con el deseo de volver a la Europa de los mercaderes.

Pero vayamos a una época algo más cercana que aquella de la postguerra. MINDUS² nos recuerda que, tras la Cumbre de París de octubre de 1972, Xavier Ortoli expresó que la ausencia de una identidad común era una de las debilidades de las Comunidades Europeas, cuestión que adquirió mayor trascendencia tras las siguientes cumbres de Copenhague en 1973 y París en 1974. Conforme a la autora citada, el belga Leo Tindemans preparó un informe en el que recomendaba que ciertos derechos, como el de sufragio activo y pasivo, o la creación de un pasaporte europeo, debían ser atribuidos a los nacionales de los Estados miembros. Dichas ideas fueron resucitadas a través de diversas resoluciones del Parlamento Europeo a lo largo de los años 70, hasta llegar a la introducción de un sistema de sufragio universal en las elecciones a dicho parlamento en 1979, el cual, ya en 1984 llega a presentar un borrador del Tratado de la Unión Europea en el que se hace mención explícita a la ciudadanía europea en términos similares a los que se adoptaron finalmente años más tarde.

La ciudadanía de la UE, nos dice GAROT³, nace del Tratado de Maastricht de 1992 a iniciativa española, y como instrumento para «reforzar la protección de los derechos e intereses de los nacionales de los Estados miembros», debiendo entenderse como una relación jurídica especial entre los nacionales de los Estados miembros y la UE, es decir, un estatuto de los nacionales de los Estados miembros que abre la vía al disfrute de ciertos derechos pero que, desde su concepción en ningún caso ha sido entendida como estatuto político. DI MAIO Y TOMÁS

¹ MAAS, Willem. The Origins, Evolution, and Political Objectives of EU Citizenship. En: *German Law Journal*. 2014. Vol. 15, nº 5, págs. 799 y 801.

² MINDUS, Patricia. *European Citizenship After Brexit. Freedom of Movement and Rights of Residence*. Uppsala, Suecia: Palgrave MacMillan, 2017, págs. 8-9

³ GAROT, Marie José. La ciudadanía de la unión europea: Novedades desde Lisboa y Luxemburgo. En: *Revista Direito GV*. 2012. Vol. 8, nº 2, págs. 745-746.

LÓPEZ⁴ afirman que no puede ser considerada una nueva categoría de nacionalidad, sustitutiva de las propias nacionalidades de los Estados Miembros. Es un estatuto subsidiario y acumulativo en relación con las mismas, implica una disociación entre nacionalidad y ciudadanía.

En cuanto a la ya mencionada importancia de la iniciativa española, es MINDUS⁵ quien nos dice que es en la cumbre de Madrid del 25 y 26 de junio de 1989 cuando la voluntad política se hace tangible, al darse cuenta los Jefes de Estado de cómo las Comunidades Europeas habían fracasado en hacer realidad la Europa de los ciudadanos. Así, el 4 de mayo de 1990, el entonces Presidente del Gobierno, Felipe González, le sugiere por carta al Presidente del Consejo la institución de una forma de ciudadanía supranacional como paso previo para una futura unión política.

2.2 Regulación

2.2.1 Marco jurídico

La consolidación legal del estatuto de ciudadano de la Unión Europea se produce a través del artículo 20 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, cuyo numeral primero manifiesta:

«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 se añade a la ciudadanía nacional sin sustituirla.»

También hace referencia a ella el artículo 9 del Tratado de la Unión Europea, el cual, tras reafirmar el principio de igualdad de los ciudadanos de la Unión, continúa diciendo:

«Será ciudadano de la Unión toda persona que tenga la nacionalidad de un Estado miembro. La ciudadanía de la Unión se añade a la ciudadanía nacional sin sustituirla.»

Al respecto de esta afirmación cabe hacer un inciso para recordar que, como piensa DE GROOT⁶, hay algo de incierto en ella, pues en la práctica algunos nacionales de algunos Estados miembros no son poseedores de este estatuto. Quizás el caso más relevante antes de

⁴ DI MAIO, Claudio y TOMÁS LÓPEZ, Ana. La ciudadanía europea ante el reto de la unidad política: ¿mero estatuto de libertades o motor para una sólida integración de la Unión Europea? En: Revista Derecho del Estado. 2018. N.º. 40, pág. 183.

⁵ MINDUS, Patricia, op. cit., págs. 9-10

⁶ DE GROOT, Gerard-Rene. Towards a European nationality law. En: *Electronic Journal of Comparative Law*. 2004. Vol. 8, n.º 3, págs. 5-9

producirse el Brexit era el del Reino Unido, pues su compleja legislación sobre nacionalidad suponía que algunas de sus categorías de nacionales no quedasen cubiertas por el concepto del artículo 9 TUE. En la actualidad, a pesar de ser nacionales daneses, los habitantes de las Islas Faroe no son ciudadanos de la UE. Sin embargo, sí lo son los habitantes de Groenlandia con nacionalidad danesa, al igual que lo son los nacionales franceses de los territorios franceses de ultramar o los neerlandeses de Aruba, quienes residen en territorios de los Estados miembros que no son territorio de la Unión Europea.

MINDUS⁷ concluye que la ciudadanía de la UE posee notas propias que la diferencian de la nacionalidad en Estados unitarios y la doble ciudadanía que caracteriza a algunos Estados federales. El Derecho de la Unión tiene un efecto directo en los ciudadanos, y éstos pueden en algunos casos acudir a resolver sus disputas ante el TJUE. Siendo la UE una organización internacional, no un Estado supranacional, esto es un caso único en el Derecho Internacional. Además, una de sus notas consiste en el carácter derivado de ésta, pues solo se puede poseer si ya se posee la nacionalidad de un Estado miembro.

Finalmente, no podemos dejar de lado la reflexión de PÉREZ PÉREZ⁸ acerca de la relación directa que existe entre la ciudadanía y la forma democrática de gobierno para la lucha por los derechos sociales, deduciendo la existencia de un déficit democrático en la UE en el sentido de que no existen partidos, asociaciones o movimientos sociales a nivel europeo en un sentido amplio, pensando el autor que el mayor obstáculo a esto puede ser la ausencia de un lenguaje común, aunque considera también el débil desarrollo de una identidad colectiva y la baja capacidad para el discurso transnacional, concluyendo que el multiculturalismo en Europa puede ser un obstáculo para la formación del ciudadano de la UE.

2.2.2 *Derechos y obligaciones*

Los derechos de los ciudadanos de la UE vienen consagrados originalmente en los artículos 20 a 24 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. En el art. 20.2 ya se hace especial mención, entre otros, a los:

- a) de circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros.

⁷ MINDUS, Patricia, op. cit., págs. 11, 12 y 15.

⁸ PÉREZ PÉREZ, Gabriel. *Ciudadanía y derechos sociales en el proceso de integración política de la Unión Europea*. México, D.F.: Ediciones y Gráficos Eón, 2006, pág. 260.

- b) de sufragio activo y pasivo en las elecciones al Parlamento Europeo y en las elecciones municipales del Estado miembro en el que residan, en las mismas condiciones que los nacionales de dicho Estado.
- c) de acogerse a la protección diplomática y consular de cualquier Estado miembro en las mismas condiciones que los nacionales de ese Estado, cuando se encuentre en un tercer Estado donde el Estado del que es nacional no tienen representación.
- d) de formular peticiones al Parlamento Europeo, recurrir al Defensor del Pueblo Europeo, y dirigirse a las instituciones y órganos de la Unión en una de las lenguas oficiales.

En los artículos 21 a 23 se desarrollan los derechos ya anticipados en el art. 20. Por ejemplo, el art. 21 matiza el derecho de libre circulación y residencia del art. 20.2 en cuanto a que no se trata de un derecho absoluto, sino que se encuentra sujeto a las limitaciones y condiciones previstas en los Tratados y en las disposiciones adoptadas para su aplicación, aunque se aprovecha el tercer numeral del artículo para ampliarlo con base a la futura adopción de medidas sobre seguridad o protección sociales.

De manera similar, el art. 22, en relación con el derecho de sufragio pasivo y activo respecto de las elecciones municipales y del Parlamento Europeo, contempla también excepciones puntuales a dicho derecho cuando así lo justifiquen problemas específicos de un Estado miembro.

Los derechos que hemos visto hasta ahora se encuentran también acogidos en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea⁹, cuyo capítulo V, titulado “Ciudadanía”, en los artículos 39 a 46 recoge una relación de derechos de los que son novedosos, frente a lo ya estipulado por los Tratados, el derecho a la buena administración por parte de los órganos de la Unión del art. 41, y el derecho de acceso a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión del art.42.

Los derechos que los Tratados otorgan a los ciudadanos de la Unión de manera exclusiva han sido objeto de desarrollo mediante derecho derivado de la UE, es decir, Reglamentos y Directivas, extendiéndose una selección de aquellos a nacionales de Estados terceros. Un ejemplo de este tipo de extensión es la Directiva 2004/38/CE del Parlamento Europeo y del

⁹ Originalmente se previó que formase parte de la fallida Constitución Europea. Sin embargo, la reforma de Lisboa crea una remisión a ésta en el artículo 6.1 TUE que le otorga el mismo valor jurídico que los propios Tratados. Obsérvese este matiz frente a la aceptación del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, que hace el numeral tercero del mismo artículo, como meros principios generales.

Consejo, de 29 de abril de 2004, cuyo objeto es reconocer el derecho a circular y residir libremente por toda la UE a los familiares de ciudadanos de la UE que sean nacionales de terceros Estados, ello haciendo una interpretación expansiva del concepto de familiar que incluye, entre otros a parejas registradas.¹⁰

En cuanto a los propios ciudadanos de la Unión, y tal como anunciaban ya los Tratados, la citada Directiva condiciona el derecho a recurrir a la asistencia social del Estado miembro donde se reside, imponiendo ciertos límites, como el que éste no suponga una carga excesiva para la asistencia social del Estado.

Cabe resaltar que la Directiva viene a crear el derecho de residencia permanente para los ciudadanos de la UE que se hayan instalado en otro Estado miembro durante un periodo ininterrumpido de cinco años. Se trata éste de un derecho que amplía el catálogo de derechos preexistentes del ciudadano de la UE y los miembros de su familia, y cuya adquisición automática a los cinco años de residencia ininterrumpida supone el no quedar sometido a las condiciones de los artículos 6 a 15 que solo afectarán a quienes completen periodos de residencia inferiores a los cinco años.

La Directiva 2004/38/CE, crea en su capítulo VI las excepciones¹¹ por las que se permite a los Estados miembros la posibilidad de limitar la libertad de circulación y residencia por razones de orden público, seguridad pública, o salud pública.¹²

Otra Directiva, la 93/109/CE del Consejo, de 6 de diciembre de 1993, desarrolla el derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones al Parlamento Europeo –derecho que también está previsto en el artículo 39 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea– con previsiones como, por ejemplo, que tal derecho se ejerza bien en el Estado miembro de

¹⁰ En su art. 2 la Directiva define como “miembro de la familia” al cónyuge, la pareja con la que existe una unión registrada con arreglo a la legislación de un Estado miembro, si el Estado miembro de acogida otorga a dichas uniones trato equivalente al matrimonio; descendientes directos menores de 21 años, o los del cónyuge o pareja, y ascendientes directos a cargo y los del cónyuge o pareja.

¹¹ Se tratan de excepciones tasadas que deben ajustarse al principio de proporcionalidad y basarse en la conducta personal del interesado que constituya una amenaza real, actual y suficientemente grave que afecte a un interés fundamental de la sociedad. Estas excepciones se refuerzan cuando la persona a expulsar ha acumulado un periodo de residencia superior a los diez años o es un menor.

¹² De interés en relación con la pandemia del COVID-19, el artículo 29 prevé la limitación de la libertad de circulación cuando existan enfermedades con potencial epidémico definidas por la OMS u otras enfermedades infecciosas o parasitarias contagiosas. Al respecto, VAN EIJKEN y RIJPMA (VAN EIJKEN, H. y RIJPMA, J.J. *Stopping a Virus from Moving Freely: Border Controls and Travel Restrictions in Times of Corona*. En: *Utrecht Law Review*. 2021. Vol. 17, nº 3, pág. 39), piensan que la pandemia de COVID-19 reúne los requisitos para la aplicación de la medida, aunque la exigencia de pruebas PCR negativas para entrar en un Estado no pueden estar amparadas en el art. 29.3 de la Directiva, que contempla que dichos reconocimientos médicos no podrán exigirse con carácter sistemático.

residencia o bien en el Estado miembro de origen, sin que sea posible hacerlo simultáneamente en los dos. Para evitar esto último crea un mecanismo de intercambio de información entre Estados. Contrariamente a otros derechos que ya hemos visto, el de sufragio, tanto en la modalidad activa como pasiva, sólo se le concede al ciudadano de la UE, por lo que no se extiende a los miembros de su familia que, aun siendo sus beneficiarios, sean nacionales de terceros Estados.

Un año después a la anterior, la Directiva 94/80/CE del Consejo, de 19 de diciembre de 1994, desarrolla el derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales en términos similares a como lo hace la anterior respecto de las elecciones al Parlamento Europeo. La Directiva incorpora un anexo en el que se describe lo que se entenderá como ente local básico al efecto de este derecho.¹³

Algo más tardó en desarrollarse la Directiva (UE) 2015/637 del Consejo, de 20 de abril de 2015, sobre las medidas de coordinación y cooperación para facilitar la protección consular de ciudadanos de la Unión no representados en terceros países. Esta directiva deroga la Decisión 95/553/CE que era el único texto que intentaba desarrollar este mandato que nace del art. 20.2.c TFUE. Entre otras cosas, cabe destacar que extiende la protección consular a los familiares de los ciudadanos de la UE no representados en terceros países. También define las situaciones que son objeto de asistencia, siendo éstas la detención o prisión, ser víctima de un delito, sufrir un accidente grave o padecer una enfermedad grave, fallecimiento, ayuda y repatriación de emergencia, y proporcionar documentos de viaje. Finalmente desarrolla las medidas de coordinación y cooperación entre los Estados y los procedimientos financieros.

En último lugar, cabe mencionar al Reglamento (UE) No 492/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de abril de 2011, relativo a la libre circulación de los trabajadores dentro de la Unión, que regula las condiciones de acceso en igualdad de los ciudadanos de la Unión al mercado laboral de los Estados miembros, creando para ello un Comité Consultivo que asistirá a la Comisión en materias relativas a la libre circulación y empleo de los trabajadores, examinando los problemas que al respecto puedan surgir en las políticas de empleo de cada Estado, estudiando los efectos de la aplicación del Reglamento o formulando dictámenes sobre las materias de su competencia.

¹³ Aunque el Derecho de la Unión busca suprimir cualquier discriminación entre nacionales y no nacionales del Estado miembro, no llega al punto de contemplar la participación de los ciudadanos de la UE en elecciones a un parlamento nacional, aunque reconoce que en algunos Estados miembros esto es posible debido a su legislación interna, y que éstos no tendrán que aplicar las disposiciones de la directiva.

MINDUS¹⁴ nos recuerda que, además de los derechos desarrollados en el Derecho primario y el Derecho derivado, los derechos de la ciudadanía de la UE han sido también impulsados por las resoluciones del TJUE.

Una visión crítica es desarrollada por MARTINEZ CABALLERO¹⁵, quien echa en falta un trato sistemático de los derechos de la persona en el ámbito de la UE, pues en sentido estricto los derechos humanos y libertades fundamentales no se contemplan en el ámbito del estatuto de ciudadanía, y al incorporarse en el TFUE necesitan en mayor o menor medida de actos legislativos para su configuración, al mismo tiempo que muestran limitaciones. Critica el autor que en una “batalla” entre los Estados, que defendían un catálogo reducido de derechos, y el Parlamento Europeo, que promulgaba el establecimiento de un marco legal, ganaron aquellos, poniendo de manifiesto el poder intergubernamental en la UE y la voluntad de reducir al máximo la pérdida de soberanía hacia sus “súbditos” por parte de los Estados. A pesar de que se mostró cierta flexibilidad incluyendo una cláusula de desarrollo de los derechos en el art. 25 TFUE, por su propia configuración, ésta carece de operatividad.

En cuanto a deberes, a pesar de la redacción dada al art. 20.2 TFUE, hasta el momento no existe ninguna disposición concreta que los imponga¹⁶.

2.2.2.1 ¿Derechos dimanantes del Estatuto de ciudadanía?

En este punto cabría preguntarse si el derecho a la libre circulación y establecimiento consagrado en el art. 20.2 TFUE, el cual podría considerarse como el principal de los derechos del ciudadano de la UE, es verdaderamente un derecho inherente al estatuto de ciudadanía de la Unión, pues éste se ha extendido de manera convencional y con reciprocidad por medio del Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo¹⁷, del 1 de enero de 1994, a los nacionales de

¹⁴ MINDUS, Patricia, op. cit., pág. 11

¹⁵ MARTINEZ CABALLERO, Juan. La ciudadanía de la Unión Europea y sus derechos: un análisis crítico. En: *Revista de Derecho de la UNED*. 2019. N° 23, págs. 429, 432-434

¹⁶ Así lo reconoce el documento del Parlamento Europeo titulado «Los Ciudadanos de la Unión Europea y sus Derechos», parte de la colección de Fichas temáticas sobre la Unión Europea que publica dicha institución, disponible online en <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/145/the-citizens-of-the-union-and-their-rights>, al decir: «Hasta el momento, la ciudadanía de la Unión no impone, pese a la fórmula que figura en el artículo 20, apartado 2, del TFUE, deberes a los ciudadanos de la Unión, lo que supone una diferencia fundamental respecto de la ciudadanía nacional.»

¹⁷ Dicho acuerdo otorga acceso al mercado interior de la UE a Islandia, Liechtenstein y Noruega, países a los que se extiende la libre circulación de mercancías, servicios, personas y capitales, así como políticas relacionadas unificadas. Consecuencia de esto es que la legislación de la UE relativa al mercado interior forma parte de la legislación de estos Estados –sin que participen formalmente en el proceso de toma de decisiones– a cambio de beneficiarse de derechos que los Tratados otorgan a los ciudadanos de la UE, sin que esto venga a resultar en ningún momento en que los nacionales de los tres Estados tengan la consideración de ciudadanos de la UE. El acuerdo EEE no cubre políticas como la unión aduanera, la unión económica y monetaria, justicia e interior,

Islandia, Liechtenstein y Noruega, y a los de Suiza en virtud del Acuerdo de Libre Circulación de Personas del 21 de junio de 1999¹⁸.

A esto es necesario añadir que la UE ha utilizado disposiciones transitorias en algunos de los Tratados de Ascensión para impedir el ejercicio de ese derecho a nuevos ciudadanos con la ocasión de la incorporación de algunos nuevos Estados miembros¹⁹.

Así pues, podemos afirmar, en cuanto al principal de los derechos atribuidos a la ciudadanía de la UE, el de libre circulación y residencia, que la propia Unión ha ampliado su ejercicio a los nacionales de algunos terceros Estados, que en ningún caso tienen consideración de ciudadanos de la UE, mientras que lo ha suspendido, aunque de forma transitoria, a nacionales de Estados miembros de nueva incorporación, quienes sí son ciudadanos de la UE desde el primer día.

2.2.2.2 Problemas en su aplicación

A pesar del esfuerzo en consagrar los derechos de los ciudadanos de la UE en diferentes partes del acervo comunitario, los Estados miembros han puesto obstáculos de diversa intensidad en la senda de aquellos y sus beneficiarios en el momento de ejercitarlos. Así se deduce del estudio encargado por el Parlamento Europeo en 2016²⁰ que parte de las dificultades halladas en la transposición de la Directiva 2004/38/EC en algunos Estados miembros, lo que ha provocado que la Comisión se haya visto obligada a incoar procedimientos de infracción nada menos que contra 13 de ellos²¹.

política comercial común, agricultura y pesca, y política exterior y de seguridad común. Más información disponible en <https://www.efta.int/eea/eea-agreement>

¹⁸ Suiza tomó parte en las negociaciones para el acuerdo del EEE y fue signatario el 2 de mayo de 1992, a lo que siguió una solicitud oficial de ascensión a la UE el 22 de mayo de 1992. Sin embargo, se convocó un referéndum el 6 de diciembre del mismo año en el que los suizos se mostraron contrarios a participar en el EEE. Las consecuencias del resultado del referéndum se extendieron a que Suiza abandonase la solicitud de adhesión a la UE. A partir de esa fecha las relaciones entre Suiza y la UE se han basado en acuerdos bilaterales con el objetivo de integrarse económicamente en la UE. Uno de dichos acuerdos es el de Libre Circulación de Personas al que hacemos referencia, que extiende el derecho de libre circulación y establecimiento del art. 20.2 TFUE a Suiza de forma recíproca, sin que ello quepa entenderse como la extensión del Estatuto de ciudadano de la UE a los nacionales suizos. Más información en <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/169/the-european-economic-area-eea-switzerland-and-the-north> y https://www.sem.admin.ch/sem/en/home/themen/fza_schweiz-eu-efta.html#:~:text=On%2021%20June%201999%2C%20the,live%20or%20work%20in%20Switzerland

¹⁹ Vid. 2.3.1 Ascensión de nuevos Estados: Ampliaciones de la UE.

²⁰ Se trata de un estudio efectuado para las Comisiones de Peticiones y de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior del Parlamento Europeo, cuyo título es «Obstacles to the right of free movement and residence for EU citizens and their families», que está basado en un análisis comparativo de la aplicación de preceptos de la Directiva 2004/38/EC en Bélgica, Francia, Alemania, Irlanda, Italia, Polonia, España, Suecia y el Reino Unido. El estudio concluye que diez años después de la fecha límite para la transposición de la Directiva, en general se observa su cumplimiento, no obstante, observándose algunas áreas que son mejorables. Disponible en [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/IPOL_STU\(2016\)571375](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/IPOL_STU(2016)571375)

²¹ Bélgica, República Checa, Alemania, España, Italia, Chipre, Lituania, Hungría, Malta, Austria, Polonia, Suecia y Reino Unido.

Las disposiciones de la Directiva que se han infringido de manera más notable son el art. 3.2 (relativo a los beneficiarios del ciudadano), art. 5.1 y 2 (sobre el derecho de entrada), art. 6 (sobre el derecho de residencia por hasta tres meses), art. 14 (sobre el mantenimiento del derecho de residencia), art. 24.1 (relativo a la igualdad de trato frente a los nacionales del Estado de acogida), art. 27 (sobre las limitaciones a la entrada y residencia por razones de orden público seguridad pública, o salud pública), y art. 35 (relativo al abuso del derecho).

En un análisis más detallado de las infracciones, observamos que éstas se centran mayormente en los familiares beneficiarios que son nacionales de terceros países, y en menor medida en los propios ciudadanos de la UE. En cuanto a los segundos, los incumplimientos se centran mayormente en la exigencia de informar de su presencia en el Estado de acogida en plazos muy breves. A modo de ejemplo, el informe revela que Rumanía imponía a los ciudadanos de la UE la obligación de registrarse ante las autoridades dentro de los 15 días siguientes a su entrada en el país, con la imposición de sanciones por vía penal de hasta 10.000 euros en caso de incumplimiento. En el caso de Lituania el periodo dentro del cual había que registrarse ante las autoridades locales se reducía a 7 días desde la entrada. Al respecto, el art. 5.5 de la Directiva contempla un «plazo de tiempo razonable y no discriminatorio», considerando el informe que los plazos establecidos por estos Estados no son razonables.

Sin embargo, como decíamos, son las infracciones relativas a los familiares de ciudadanos de la UE las que más abundan. Estas se pueden resumir en los excesivos retrasos para obtener visados de entrada, que oscilan desde las 12 semanas hasta varios meses. El art. 5.2 de la Directiva dice que «estos visados se expedirán gratuitamente lo antes posible, mediante un procedimiento acelerado». Y es precisamente la gratuidad que se exige para ese visado, lo que el informe cita que han incumplido al menos 7 Estados miembros. Así en esta área se registran otros incumplimientos tales como el rechazo a la emisión de visados sin motivos justificados en al menos 11 Estados miembros, la excesiva documentación requerida para obtenerlos en al menos 17 Estados miembros, y la escasa y confusa información sobre el procedimiento de obtención en al menos 11 Estados miembros.

Mientras que los incumplimientos estudiados se refieren a la entrada, tanto de ciudadanos de la UE como de sus familiares, en un EM, son también numerosos los que se refieren a la residencia, establecida en la Directiva 2004/38.

Así a partir de la página 59 del informe, se concretan las infracciones en retrasos excesivos, requisitos excesivos de documentación, denegación de residencia por razones no válidas, falta

de información sobre el derecho de residencia e interpretación restrictiva del requisito de seguro médico.

En cuanto a la primera causa, Francia es un ejemplo, de forma sistemática y en gran escala respecto a las dificultades para la emisión de certificados de registro de ciudadanos de la UE. Incluso cuando los emite, lo hace con grandes retrasos. En otros casos los retrasos se deben a diferentes motivos, como la insuficiencia de funcionarios en la República Checa, o la espera de cerca de 12 meses en Bélgica sólo para obtener una cita.

En el caso de requisitos excesivos de documentación tenemos a España, que impone la obligación de obtener un NIE necesario para actividades como abrir una cuenta bancaria, tramitar el alta en la Seguridad Social o incluso para trabajar, exigiendo en ocasiones como requisito para la emisión del NIE disponer de recursos económicos suficientes o un puesto de trabajo. Todo ello contrario a la disposición del art. 25 de la Directiva 2004/38/CE. También Francia ha impuesto requisitos a los autónomos más allá de lo contemplado en la Directiva, como la acreditación de ingresos económicos. Irlanda por su parte exige una declaración de antecedentes penales e historial de inmigración.

En la denegación de la emisión de un certificado de residencia por motivos no válidos es destacable un caso de Portugal en el que se hace sobre la base de que el ciudadano de la UE no dispone de domicilio fijo en Portugal, dándose la circunstancia de que las inmobiliarias del país requieren un número de identificación fiscal para formalizar un contrato de alquiler, y que las autoridades exigen como requisito para emitir este número la posesión de un certificado de residencia. También se dan otro tipo de infracciones, como es el caso de Croacia donde a los estudiantes se les limita la validez del certificado a la duración de los estudios. En total se han identificado infracciones en este sentido en nueve Estados.

Como decíamos, la falta de información es una infracción que se ha detectado en al menos cinco Estados. Esta alcanza algunas veces a los mismos empleados públicos, que desconocen aspectos de la ley. Sirvan de ejemplo Finlandia y Eslovenia, donde frecuentemente las autoridades cometen el error de pensar que solo el contar con un puesto de trabajo o estar inscrito en un centro educativo permiten a un ciudadano de la UE residir en el país por más de tres meses, ignorando el caso de las personas con recursos propios y un seguro médico adecuado.

Y son las infracciones relativas al seguro médico obligatorio en algunos casos, las últimas que mencionaremos, con el ejemplo de Italia donde no se acepta la Tarjeta Sanitaria Europea como

prueba, o el Reino Unido, donde a pesar de disponer de un sistema nacional de salud gratuito y basado en la residencia en el país, el Home Office no lo aceptaba como cumplimiento del requisito de seguro médico para estudiantes y personas autosuficientes.

Buena parte de estos obstáculos al libre ejercicio de los derechos que conlleva la ciudadanía de la UE son también recogidos en el informe de ECAS²² publicado en 2018, titulado *Freedom of Movement in the EU: A Look Behind the Curtain*, centrado en este caso en los obstáculos a la entrada y la residencia tanto de los propios ciudadanos como de sus beneficiarios. El informe centra sus conclusiones en cinco áreas que es necesario mejorar: La necesidad de disponer de información más clara y correcta sobre las reglas de entrada para los beneficiarios de un ciudadano de la UE, tanto a nivel consular, como de las agencias privadas que colaboran en la emisión de visados; La necesidad de establecer un proceso sencillo y rápido para la obtención de documentación tanto para los ciudadanos como para sus beneficiarios; La necesidad de eliminar la exigencia de mostrar un documento de residencia para acceder a los servicios públicos y privados esenciales; La necesidad de establecer un trato igualitario entre los ciudadanos de la UE y los nacionales del Estado miembro en que residen; Y finalmente, que los Estados miembros no se aprovechen de lagunas en la implementación del Derecho comunitario para restringir los derechos de los ciudadanos.

2.3 Adquisición y pérdida

Tal y como hemos visto, podríamos afirmar que, al estar vinculada la ciudadanía de la UE, en virtud del art. 20.1 TFUE, a la nacionalidad de los Estados miembros, serían posibles dos modalidades tanto para la adquisición como para la pérdida del Estatuto.

Una, sería la adquisición individual de la ciudadanía de la UE simultáneamente a cuando se adquiere la nacionalidad de un Estado miembro, lo cual puede suceder conforme al Derecho interno del Estado, ya sea en el momento del nacimiento de la persona, mediante *ius sanguinis* o *ius solis*, o por otros medios contemplados también por su ordenamiento jurídico, como puede ser la naturalización por residencia. En ese sentido, un nacional, por nacimiento, de un EM, es también por la misma vía ciudadano de la UE sin más trámites. Del mismo modo, quien se naturaliza en un Estado miembro, adquiere la ciudadanía de la UE automáticamente por el vínculo que supone esa naturalización. Similarmente, si el Derecho interno de un EM determina

²² The European Citizen Action Service es una ONG internacional financiada por la UE pero independiente de ésta. Con sede en Bruselas, sus objetivos son promover y defender los derechos de los ciudadanos y desarrollar y promover los mecanismos para aumentar la participación democrática de los ciudadanos en la UE, en colaboración con la misma. Su sitio web (en inglés) se puede encontrar en <https://ecas.org/>

una situación de pérdida de la nacionalidad, esa pérdida implica la pérdida automática de la ciudadanía de la UE (salvo que ostentase en ese momento la nacionalidad de otro EM, a través de la cual perduraría el vínculo necesario para seguir disfrutando del Estatuto de ciudadano de la UE).

Un problema que identifica DE GROOT²³ para la adquisición de la ciudadanía de la UE por naturalización en un Estado miembro es la divergencia de criterios en cuanto a la duración del periodo de residencia necesario. Un hipotético ciudadano que residiese durante periodos relativamente cortos en diferentes Estados miembros podría sumar, globalmente, un prolongado periodo de residencia en la UE, que, sin embargo, al estar dividido en múltiples estancias en varios Estados no le permitirían obtener la nacionalidad en ninguno de ellos y por tanto no podría acceder a la ciudadanía de la UE a pesar de haber desarrollado un claro vínculo con la Unión. Este problema en opinión del autor requiere la necesidad de una armonización de los requisitos para la naturalización en la que el periodo de residencia en otros Estados miembros fuese tenido en cuenta a estos efectos. Si nuestra hipotética persona resultase ser el beneficiario de un ciudadano de la UE, llegaríamos al absurdo de que precisamente por ejercer el derecho de libre circulación y residencia que consagran los Tratados, se encontraría en la situación de no poder acceder a la ciudadanía de la Unión.

Frente a estas formas individualistas de adquisición o pérdida del estatuto de ciudadano de la Unión, existirían modalidades colectivas, que se han dado, por una parte, en el momento de la propia entrada en vigor del estatuto con el Tratado de Maastricht de 1992, y de otra parte con la ascensión de nuevos Estados o con la salida de Estados miembros. De esto último tenemos el reciente ejemplo del Brexit, de lo anterior, las sucesivas ampliaciones de la Unión post Maastricht, entre 1995 y 2013.

2.3.1 Ascensión de nuevos Estados: Ampliaciones de la UE

Si el estatuto de ciudadanía de la Unión Europea se halla ligado inevitablemente a la posesión de la nacionalidad de un Estado miembro, cabe plantearse cuál es el momento preciso en el que el nacional de un Estado que accede a la Unión se convierte en ciudadano de ésta.

Los tratados de adhesión nos dan la respuesta, pues entre sus estipulaciones se incluye la de que a partir de la fecha de adhesión las disposiciones de los Tratados originarios y los actos adoptados por las instituciones antes de la adhesión serán vinculantes para el nuevo EM.

²³ DE GROOT, Gerard-Rene, op. cit., págs. 24-25

Sin embargo, los mismos tratados de adhesión, como veremos, nos muestran que esa adquisición sobrevenida del Estatuto no es tan plena como cabría deducir, pues vienen a incluir en su redacción medidas transitorias que no solo establecen una evidente discriminación temporal, guiada aparentemente por criterios económicos, entre los nuevos ciudadanos y los ya existentes, sino incluso entre según que nuevos ciudadanos. Estas medidas transitorias relegan ciertos derechos inherentes a la ciudadanía de la UE al transcurso de un periodo de hasta cinco años, ampliables en casos excepcionales a siete, desde la ascensión del nuevo Estado, dando vía a cuestionar si estos derechos forman parte realmente del Estatuto de ciudadano.

Esto sucede en la más reciente de las adhesiones, la de Croacia²⁴, el 1 de julio de 2013, cuyo Tratado de Adhesión a la UE restringe de forma transitoria por un periodo mínimo de 2 años y hasta de 5 años, ampliables en casos excepcionales a 7, la libre circulación y establecimiento de los nacionales croatas en el resto de los Estados miembros. Se trata ésta de una medida que impide el ejercicio de uno de los pilares sobre los que se construye la Unión Europea a los nacionales de un Estado miembro que son como tales ciudadanos de la UE. Tal restricción incluso alcanza a los nacionales de ese Estado que ya residan, por tiempo superior a doce meses, en otro Estado miembro, permitiendo que mantengan esa residencia, pero limitándola al Estado en el que ya sean residentes y en virtud de la normativa interna de extranjería.

Pero no son estas medidas novedosas, pues ya se aplicaron anteriormente en la sexta ampliación de la Unión Europea el 1 de enero de 2007, cuando Bulgaria y Rumanía se convirtieron en Estados miembros, y en la quinta ampliación del 1 de mayo de 2004, conocida como la gran ampliación por el gran número de Estados que se incorporaban: República Checa, Chipre, Estonia, Eslovaquia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta y Polonia. Los nacionales de todos estos nuevos Estados miembros estrenaron el Estatuto de ciudadano de la UE sujetos a las mismas restricciones sobre la libertad de circulación y residencia y en igual duración que las que acabamos de ilustrar en el más reciente caso de Croacia.

²⁴ El art. 18 del Tratado de Adhesión de Croacia establece medidas transitorias desarrolladas en el punto segundo del Anexo V con el siguiente tenor: «No obstante lo dispuesto en los artículos 1 a 6 del Reglamento (UE) no 492/2011, y hasta el final de un periodo de dos años desde la fecha de adhesión, los Estados miembros actuales aplicarán medidas nacionales, o medidas que resulten de acuerdos bilaterales, para regular el acceso de los nacionales croatas a sus mercados de trabajo. Los actuales Estados miembros podrán seguir aplicando tales medidas hasta el final de un periodo de cinco años desde la fecha de adhesión». El punto quinto permite excepcionalmente ampliar las medidas hasta los siete años.

Curiosamente tales medidas transitorias limitadoras de la libre circulación no se incorporan al Tratado de Adhesión de Austria, Finlandia y Suecia, en la llamada cuarta ampliación, que entró en vigor el 1 de enero de 1995²⁵.

Bien entendido que previamente a 1993 no existía formalmente el Estatuto de ciudadano de la UE, aunque sí la libertad de circulación y establecimiento, merece la pena resaltar que también se impusieron medidas transitorias en los Tratados de Adhesión de España y Portugal²⁶ del 1 de enero de 1986, que restringían la libre circulación a los nacionales de estos dos países hasta el 1 de enero de 1993, y en el de Grecia²⁷ del 1 de enero de 1981, que disponía una restricción a la libertad de circulación hasta el 1 de enero de 1988.

En el Tratado de Ascensión de Dinamarca, Irlanda y el Reino Unido²⁸ el 1 de enero de 1973, primera ampliación de las entonces Comunidades Europeas, tampoco se previeron medidas restrictivas de la libre circulación de trabajadores nacionales de los nuevos Estados miembros.

Como ya decíamos, el escrutinio de los Tratados de Adhesión en las sucesivas ampliaciones de la Unión, con aserción de la imposición de medidas restrictivas de la libre circulación que parecen diseñadas con criterios económicos que varían en función del Estado al que se imponen, pueden crear una duda razonable sobre la inherencia a la ciudadanía de la UE de, al menos, este derecho.

²⁵ Si bien el art. 70 del Tratado de Adhesión de Austria, el 87 del de Finlandia y el 114 del de Suecia son artículos únicos dentro de los respectivos capítulos dedicados a la libre circulación de personas, servicios y capitales, su tenor literal es «*Sin perjuicio de las obligaciones establecidas en los Tratados en los que se basa la Unión Europea, la República de Austria/la República de Finlandia/el Reino de Suecia podrá mantener su legislación vigente sobre residencias secundarias durante un período de cinco años a partir de la fecha de la adhesión*». No existe en ellos referencia a medidas transitorias que restrinjan de algún modo la libre circulación de los nacionales de estos Estados.

²⁶ El Tratado de Adhesión de España a las Comunidades Europeas establece en su art. 56, encuadrado en el Capítulo 2 sobre la Libre circulación de personas, servicios y capitales, que «*1. Los artículos 1 a 6 del Reglamento (CEE) n° 1612/68 relativo a la libre circulación de los trabajadores dentro de la Comunidad sólo serán aplicables en España, respecto de los nacionales de los demás Estados miembros, y en los demás Estados miembros, respecto de los nacionales españoles, a partir del 1 de enero de 1993*». Igual estipulación se hace en el art. 216 relativa a Portugal.

²⁷ En el Tratado de Adhesión de Grecia se estipula en su art. 45.1 que «*Articles 1 to 6 and 13 to 23 of Regulation (EEC) No 1612/68 on the freedom of movement of workers within the Community shall only apply in the present Member States with regard to Hellenic nationals and in Greece with regard to nationals of the present Member States as from 1 January 1988*».

²⁸ El Tratado de Adhesión de Dinamarca, Irlanda y el Reino Unido solo contempla entre sus provisiones las restricciones a ciertos movimientos de capital que se reflejan en los arts. 121 para Dinamarca, 122 para Irlanda y 124 para el Reino Unido. Dichos artículos exceptúan de esas restricciones a los capitales vinculados con el libre movimiento de los trabajadores, que deberán de ser liberalizados desde la fecha de ascensión. Estas estipulaciones confirman la existencia de la libre circulación de trabajadores de esos países desde el mismo momento de la ascensión.

2.3.2 *El artículo 50 del Tratado de la Unión Europea y el Brexit*

El 23 de junio de 2016 se realizó un referéndum en el Reino Unido en el cual el electorado decidió que el país abandonase la Unión Europea²⁹. Era la primera vez que un Estado miembro decidía abandonar la Unión, y como consecuencia de esa salida el acervo comunitario dejaría de estar en vigor en todo el territorio del Reino Unido³⁰. Las consecuencias de esto serían dobles, pues por una parte los ciudadanos británicos que hasta el momento de la salida eran ciudadanos de la UE, dejarían de serlo, y, por tanto, cesaría para ellos el disfrute de los derechos que dicho estatuto les confería. Por otro lado, los ciudadanos de la UE residentes en el Reino Unido entraban en un limbo legal, puesto que simultáneamente al cese de la efectividad de los Tratados de la UE en el país, cesaban la libre circulación y residencia que emanaba directamente de éstos.

El resultado de esta experiencia ha sentado precedente si en el futuro otro Estado decide abandonar la Unión. Si bien, antes de la salida efectiva, existieron iniciativas tanto en el Reino Unido como en la propia UE para que los británicos conservasen el estatuto de ciudadano de la UE, ninguna llegó a buen puerto³¹.

El TJUE ha tenido la oportunidad de pronunciarse al respecto en su sentencia del 9 de junio de 2022 en el asunto C-673/20³², donde el tribunal de primera instancia de Auch (Francia) planteó varias cuestiones prejudiciales, entre ellas la que nos interesa sobre «si los artículos 9 TUE y 50 TUE y los artículos 20 TFUE a 22 TFUE, en relación con el Acuerdo de Retirada (del Reino Unido de la UE), deben interpretarse en el sentido de que, desde la retirada del Reino Unido de la Unión, el 1 de febrero de 2020, los nacionales de ese Estado que hayan ejercido su derecho

²⁹ Un 51,9% de los votantes optó por abandonar la UE, frente a un 48,1% que deseaba permanecer. Fuente: <https://www.electoralcommission.org.uk/who-we-are-and-what-we-do/elections-and-referendums/past-elections-and-referendums/eu-referendum/results-and-turnout-eu-referendum>

³⁰ A pesar de que se trataba de un referéndum no vinculante, el 29 de marzo de 2017 el gobierno británico realizó la notificación del art. 50.2 TUE dando comienzo a las negociaciones de salida que estipula el precepto. La salida efectiva, tras varios retrasos en las negociaciones se produjo el 31 de enero de 2020, aunque se acordó un periodo transitorio durante el que los Tratados seguirían en vigor en el Reino Unido, el cual finalizó el 31 de diciembre de 2020.

³¹ En 2016 el parlamentario Charles Goerens de Luxemburgo propuso en la Comisión de Asuntos Constitucionales del Parlamento Europeo una enmienda a los Tratados que crease una ciudadanía asociada de la UE para los nacionales de terceros países identificados con el proyecto europeo. La propuesta fue retirada antes de ser votada. Simultáneamente se creó una petición online al Parlamento británico para que el gobierno apoyase tal iniciativa. Esta petición solo obtuvo 5700 firmas y se cerró el 3 de mayo de 2017 debido a la convocatoria de elecciones generales para elegir un nuevo gobierno. Fuentes: <https://www.europarl.europa.eu/unitedkingdom/en/news-and-press-releases/euomyths/associatesitizenship.html> y <https://petition.parliament.uk/archived/petitions/172021>

³² El contexto de la petición es un litigio entre una nacional del Reino Unido que residía desde 1984 en Francia y, conjuntamente, la prefectura del departamento de Gers en Francia y el Instituto Nacional de Estadística y Estudios Económicos francés. El motivo del litigio es la supresión de la nacional británica del censo electoral en Francia y la negativa a reinscribirla en el censo electoral correspondiente. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:62020CJ0673>

a residir en un Estado miembro antes del final del período transitorio ya no disfrutaban del estatuto de ciudadano de la Unión.

En dicha decisión la Gran Sala razona que los autores de los Tratados establecieron mediante el art. 9 TUE y el art. 20 TFUE un vínculo indisociable y exclusivo entre la posesión de la nacionalidad de un Estado miembro y la adquisición –y conservación– del estatuto de ciudadano de la Unión. Rescata diversa jurisprudencia del Tribunal en la que afirma que el estatuto de ciudadano de la UE está destinado a convertirse en el estatuto fundamental de los nacionales de los Estados miembros, con los derechos que ello conlleve, entre los que cita la libre circulación y residencia y el derecho de sufragio activo y pasivo en elecciones municipales, afirmando que ninguna disposición consagra tales derechos en favor de los nacionales de terceros Estados.

Coincidiendo con la postura de la Comisión, la Gran Sala afirma que:

«La circunstancia de que un particular haya ejercido, cuando el Estado del que es nacional era un Estado miembro, su derecho a circular y residir libremente en el territorio de otro Estado miembro no le permite, en consecuencia, conservar el estatuto de ciudadano de la Unión y todos los derechos que atribuye a este estatuto el Tratado FUE si, a raíz de la retirada de su Estado de origen de la Unión, ya no posee la nacionalidad de un Estado miembro.»

Concluyendo que, en virtud del art. 50 TUE, a la entrada en vigor del acuerdo de retirada los Tratados dejaron de ser aplicables al Reino Unido, y por lo tanto desde esa fecha dejó de ser EM. En consecuencia, los nacionales del Reino Unido, desde esa fecha, ya no poseen la nacionalidad de un EM, sino la de un Estado tercero. Al constituir un requisito imprescindible la posesión de la nacionalidad de un EM para que una persona adquiera y conserve el estatuto de ciudadano de la UE y disfrute de los derechos inherentes, la pérdida de esta nacionalidad entraña la pérdida automática del estatuto de ciudadano de la UE.

Como colofón al Brexit, PIERNAS LOPEZ³³ analiza el Acuerdo de Retirada, cuya cuarta parte, denominada «Transición» regula el periodo transitorio desde la salida del Reino Unido de la Unión, el 30 de marzo de 2019, hasta la conclusión de éste el 31 de diciembre de 2020, periodo durante el cual se siguió aplicando el Derecho de la UE en el Reino Unido, aunque éste ya no

³³ PIERNAS LÓPEZ, Juan Jorge. Derechos de los ciudadanos de la Unión Europea y del Reino Unido después del Brexit. En: *Anuario español de derecho internacional*. 2019. Vol. 35, págs. 267, 277-282 y 294.

estaba representado en las instituciones ni participaba en el proceso de toma de decisiones. Durante ese periodo el TJUE siguió manteniendo competencias en el Reino Unido.

La segunda parte del acuerdo se dedicó a regular los derechos de los ciudadanos de la Unión en el Reino Unido y los nacionales del Reino Unido en la Unión, que al término del periodo transitorio ya residieran en los respectivos territorios, siendo destacable su art. 13 que establece que,

«los ciudadanos de la Unión y los nacionales del Reino Unido a los que se aplica esta Parte, mencionados supra, así como los miembros de sus familias, tendrán derecho a residir en el Estado de acogida con arreglo a lo dispuesto actualmente por el Derecho primario y derivado de la Unión relativo al derecho de residencia»

De la lectura del acuerdo y de su análisis por el autor se hace patente que la protección de los derechos de los ciudadanos ha sido una prioridad para ambas partes, aunque uno de los mayores obstáculos a la libre circulación es la falta de garantías del reconocimiento de las cualificaciones profesionales con base en el Derecho de la UE al finalizar el periodo transitorio.

3 Nacionalidad de los Estados Miembros

3.1 Ciudadanía de la UE vs. nacionalidad de los Estados Miembros

Partimos de la distinción entre nacionalidad y ciudadanía. La primera se refiere a la relación jurídica entre una persona y su Estado, determinando el reconocimiento de derechos civiles, sociales y políticos. Su adquisición se basa en criterios definidos por el Estado, generalmente *ius sanguinis* y, menos común en la actualidad, *ius solis*. La ciudadanía, sin embargo, afirma GAROT³⁴, es un concepto con multitud de sentidos, cabiendo destacar el de La Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1798, como miembro activo de una comunidad política con derechos y deberes para participar en el porvenir de ésta.

Estos dos conceptos han sido vinculados en la historia moderna, siendo los ciudadanos los nacionales. Sin embargo, continúa el autor, es posible separarlos para, por ejemplo, reconocer el estatuto de ciudadano, en su vertiente política, a los no nacionales para que participen en la vida política de su comunidad de residencia.

3.2 Primacía del Derecho de la UE

La Conferencia Intergubernamental que adoptó el Tratado de la Unión Europea en 1992, emitió una Declaración relativa a la Nacionalidad de un Estado Miembro que estipulaba:

«La Conferencia declara que cuando en el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea se haga referencia a los nacionales de los Estados miembros, la cuestión de si una persona posee una nacionalidad determinada se resolverá únicamente remitiéndose al Derecho nacional del Estado miembro de que se trate. Los Estados miembros podrán declarar, a efectos informativos, quiénes deben considerarse sus nacionales a efectos comunitarios mediante una declaración presentada a la Presidencia, la cual podrá modificarse en caso necesario.»³⁵

Sin embargo, con posterioridad, el TJUE ha realizado matizaciones sobre la materia, si no en el sentido estricto de la nacionalidad de los Estados Miembros, que es materia reservada al Derecho interno de cada Estado, al menos sí en cuestiones accesorias que atañen a ésta.

La reciente sentencia del TJUE del 18 de enero de 2022 en *JY vs Wiener Landesregierung*³⁶ es un ejemplo claro de ello. Se trata de una ciudadana estonia que, residiendo en Austria, renunció

³⁴ GAROT, Marie José, op. cit., pág. 747.

³⁵ Vid. Diario Oficial n° C 191 de 29/07/1992 p. 0098

³⁶ Sentencia del Tribunal de Justicia de 18 de enero de 2022. - JY v Wiener Landesregierung. - C-118/20.

a la nacionalidad estonia para naturalizarse austriaca. Las autoridades de este último país le habían asegurado que podría obtener la nacionalidad austriaca si demostraba que en un plazo de dos años sus vínculos con Estonia habían sido disueltos.

Sin embargo, en el momento de solicitar la nacionalidad austriaca, ésta le fue denegada, fundamentándose dicha negativa en que había cometido varias infracciones administrativas en Austria, lo que significaba el incumplimiento de los requisitos para la concesión de la nacionalidad por razones de orden público.

El TJUE, después de repasar la definición del concepto de orden público, en el sentido de la existencia de una posible amenaza para el orden y la seguridad públicos, concluyó que la sanción de impedir la adquisición de la nacionalidad austriaca por la existencia de meras infracciones administrativas que solo conllevan una sanción pecuniaria no es compatible con el principio de proporcionalidad debido al perjuicio que le ocasiona a la persona, quien a consecuencia de tal decisión, pierde de manera injustificada el estatuto de ciudadano de la UE, siendo contraria al art. 20 TFUE.

Otra resolución relevante del TJUE es la de *Mario Vicente Micheletti y otros*, del 7 de julio de 1992³⁷. Se trata de un caso en el que el Sr. Micheletti, que ostenta la doble nacionalidad argentina e italiana, solicita de la Administración española la concesión de una tarjeta de residente comunitario presentando para ello un pasaporte italiano. La tarjeta le es denegada en aplicación del artículo 9 del Código Civil español, que, respecto de la ley personal, dice:

«9. [...] Si ostentare dos o más nacionalidades y ninguna de ellas fuera la española, se estará a lo que establece el apartado siguiente. 10. Se considerará como ley personal de los que carecieren de nacionalidad o la tuvieren indeterminada, la ley del lugar de su residencia habitual.»

Así, dado que el Sr. Micheletti había residido en Argentina antes de viajar a España, para las autoridades españolas prevalecía la nacionalidad argentina de éste por ser la correspondiente a su lugar de residencia habitual antes de llegar a España.

El TJCE subraya que el Tratado reconoce la libertad de establecimiento a las personas que tengan la condición de nacional de un Estado miembro, para añadir que aunque la materia de nacionalidad es competencia de cada Estado miembro, no corresponde a la legislación de éstos

³⁷ Sentencia del Tribunal de Justicia de 7 de julio de 1992. - Mario Vicente Micheletti y otros. - C-369/90.

limitar los efectos de la atribución de la nacionalidad de otro Estado miembro, exigiendo, como era el caso, requisitos adicionales (el último lugar de residencia) para reconocer dicha nacionalidad en orden al ejercicio de las libertades fundamentales previstas en el Tratado.

Dado que la Directiva 73/148 establecía que con la simple presentación de una tarjeta de identidad o pasaporte válido (que demuestren la condición de nacional de un EM) se debía expedir la tarjeta o permiso de residencia sin más requisitos, el Derecho comunitario se oponía a que un Estado miembro negase tal condición a quien también ostentase la nacionalidad de un tercer Estado en virtud de la prevalencia que el Derecho interno otorga a ésta.

Lo que nos muestran estas decisiones es que el TJUE está dispuesto a intervenir en asuntos que pertenecen en exclusividad al ámbito del Derecho interno de cada Estado, siempre que exista un vínculo identificable con el Derecho de la UE, y que materias como la nacionalidad no están exentas de dichas intervenciones cuando se cumplen estos requisitos.

3.3 El mercado de la nacionalidad de la UE

3.3.1 Los programas de ciudadanía para inversores

Una de las cuestiones que preocupan a la Comisión Europea es el uso de criterios económicos por parte de algunos Estados para permitir que los nacionales de terceros países obtengan su nacionalidad, y con ello, la ciudadanía de la UE vinculada a ésta.

Así lo hace notar en el documento «Informe sobre la ciudadanía de la UE de 2020, La capacitación de los ciudadanos y la protección de sus derechos»³⁸, en cuyo punto 4.1, titulado *Proteger la ciudadanía de la UE*, afirma que:

«Al conceder la nacionalidad, los Estados miembros deben asegurarse de no socavar la esencia, el valor y la integridad de la ciudadanía de la UE. [...] Esta integridad se ve socavada cuando los Estados miembros conceden la nacionalidad y, por consiguiente, la ciudadanía de la UE, a cambio de niveles predeterminados de inversión sin exigir la existencia de un vínculo real entre el inversor y el país.»

Así, la preocupación de la Comisión en cuanto a estos programas se fundamenta en que:

³⁸ Informe de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones - Informe sobre la ciudadanía de la UE de 2020 - La capacitación de los ciudadanos y la protección de sus derechos. P. 20. Disponible online en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=CELEX%3A52020DC0730>

«Los valores y los principios de la UE, como la solidaridad entre los nacionales de los Estados miembros, se ven debilitados si la participación en el proyecto europeo, el goce de los derechos de la UE y la participación en su vida democrática están sujetos a una mera transacción económica»

Para ello apunta a los informes de la propia Comisión de enero de 2019 y julio de 2019 sobre el blanqueo de capitales, evasión fiscal y corrupción, delitos facilitados por algunos de estos programas de ciudadanía para inversores.

No se trata solamente de la nacionalidad y los programas conocidos como “pasaportes de oro”, sino los programas de residencia, también conocidos como “visados de oro”, pues el riesgo es similar.

Así la Comisión ha iniciado procedimientos de infracción contra Malta³⁹ al considerar que su régimen de “pasaportes de oro” vulnera el principio de cooperación leal del artículo 4.3 del TUE y el estatuto mismo de ciudadanía de la Unión establecido en el artículo 20 del TFUE. También se inició el procedimiento de infracción respecto de Chipre⁴⁰, Estado que tras la incoación del procedimiento derogó el régimen de ciudadanía para inversores, dejó de tramitar las solicitudes y llegó a revocar la nacionalidad de 39 inversores. Finalmente se ha enviado una comunicación a Bulgaria⁴¹ por un programa similar, aunque a una escala inferior.

Según el informe «Citizenship by investment (CBI) and residency by investment (RBI) schemes in the EU» son más los Estados miembros que en mayor o menor medida ofrecen o han ofrecido algún tipo de programa de residencia o nacionalidad a cambio de inversiones.⁴²

³⁹ Malta puso en marcha su primer régimen para inversores en 2014 naturalizando a casi 1800 candidatos principales y sus familiares. Creó un nuevo programa en 2020 basado en el principio de conceder sistemáticamente la nacionalidad a cambio de pagos y sin probar la existencia de ningún vínculo del solicitante con el país. El programa se suspendió en marzo de 2022 pero solo respecto de los ciudadanos bielorrusos y rusos, por lo que la Comisión ha remitido el caso al TJUE el 29 de septiembre de 2022. Fuente: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/IP_22_5422

⁴⁰ Chipre lanzó un programa de nacionalidad para inversores que tras el inicio del procedimiento de infracción fue derogado el 1 de noviembre de 2020, aunque se siguieron procesando las solicitudes existentes, que fueron paralizadas tras una nueva comunicación de la Comisión el 9 de junio de 2021. Fuente: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_22_2068

⁴¹ Tras la comunicación de la Comisión, el programa búlgaro fue derogado por su Parlamento el 24 de marzo de 2022 mediante una enmienda a la Ley de Nacionalidad Búlgara.

⁴² Citizenship by investment (CBI) and residency by investment (RBI) schemes in the EU. State of play, issues and impacts. European Parliamentary Research Service. Octubre de 2018. Disponible en: [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/es/document/EPRS_STU\(2018\)627128](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/es/document/EPRS_STU(2018)627128)

3.3.2 *El Brexit e Irlanda*

Como hemos visto, la salida del Reino Unido de la UE supuso la pérdida sobrevenida de la ciudadanía de la UE para todos los nacionales de aquel Estado. No pocos británicos que no se resignaban a perder el derecho de libre circulación y residencia en la UE vieron a su vecino más próximo, no solo geográficamente, sino culturalmente, la República de Irlanda, con la que al fin y al cabo tienen historia e idioma común, como una posible solución a ese problema. Aparentemente la consecuencia directa de esto ha sido que las solicitudes de naturalización en Irlanda procedentes de nacionales del Reino Unido (que en otras circunstancias no habrían considerado esta opción) se han disparado un 1200% en comparación con los niveles existentes antes del Brexit⁴³.

A ello hay que añadir que el apartado sexto del art. 1 de los Acuerdos del Viernes Santo⁴⁴ permite que todos los nacidos en Irlanda del Norte puedan optar por ser nacionales del Reino Unido, la República de Irlanda o de los dos Estados simultáneamente, incluso en el caso de una hipotética reunificación de la República de Irlanda e Irlanda del Norte. El efecto práctico de esto es notable, puesto que supone que casi dos millones de británicos, nacidos en territorio británico, y residentes en territorio británico, en virtud de este precepto podrían mantener su estatus de ciudadanos de la Unión Europea mediante un vínculo de naturaleza convencional con uno de sus Estados.

⁴³ De acuerdo con el Departamento de Justicia de Irlanda, en 2015 se registraron 54 naturalizaciones de nacionales británicos. La cifra ha ido creciendo anualmente hasta llegar a 1.191 en 2021. Fuente: <https://www.irishtimes.com/ireland/2022/06/27/applications-from-britons-for-irish-citizenship-soaring-since-brexit/>

⁴⁴ Conocido también como el Acuerdo de Belfast, se firmó el 10 de abril de 1998 entre la República de Irlanda y el Reino Unido y se ratificó mediante referéndums en la República de Irlanda e Irlanda del Norte el 22 de mayo del mismo año. El acuerdo confirmaba lo que ya disponía el Irish Nationality and Citizenship Act 1956, relativo a que los nacidos en Irlanda del Norte tenían el derecho a pedir la nacionalidad irlandesa. Esto se ha matizado desde el 1 de enero de 2005 restringiendo tal derecho a los nacidos de padre o madre irlandeses o británicos, o de aquellos con otras nacionalidades que hayan residido en la Isla de Irlanda durante al menos 3 de los 4 años inmediatamente anteriores al nacimiento. En cualquier caso es un derecho que abarca a la inmensa mayoría de la población de Irlanda del Norte que así pueden ser ciudadanos de la Unión a través de Irlanda. <https://peacemaker.un.org/uk-ireland-good-friday98>

4 Conclusiones

Partiendo del espacio tasado del que disponemos para exponer los hallazgos de la investigación objeto de este trabajo, los datos obtenidos nos permiten llegar a algunas conclusiones que pasamos a exponer seguidamente:

- I. Tras realizar un seguimiento a la historia del proyecto que hoy conocemos como Unión Europea, se intuye que la creación del Estatuto de ciudadanía era algo perentorio, pues un proyecto de esta escala sin la participación del ciudadano llega a ser inconcebible. Desde el momento en que una estructura de origen económico pasa a convertirse en un proyecto político, es necesario incentivar al ciudadano para que, por una parte, se sienta una pieza del engranaje, y de otra, para que perciba a ese nuevo Estatuto como garantía de derechos suficientes que puedan justificar el coste económico y de cesión de áreas de soberanía.
- II. El concepto de ciudadanía de la Unión Europea es novedoso puesto que crea una identidad europea sin llegar a sustituir las identidades nacionales. Es más, está ligada a éstas. Con ello se presenta como algo aceptable para quienes se identifican primariamente con su identidad nacional, puesto que no la sustituye, pero al mismo tiempo como una opción atractiva y prometedora para quienes anhelan una Europa unida que ocupe un lugar privilegiado junto a otras potencias mundiales, como Estados Unidos, Rusia o China.
- III. Sin embargo, precisamente por sus características, el Estatuto muestra puntos débiles que se traducen en riesgos potenciales. En primer lugar, porque supone una carta de derechos que en buena parte solo operan cuando se ejercitan fuera del país del que se es nacional. Estos derechos no son exactamente iguales a los que disfrutaban los nacionales del EM que se visita. En ciertos aspectos los mejoran, en otros son claramente inferiores. Por ello el futuro debería pasar por homogeneizarlos para eliminar esta “anomalía”. En segundo lugar, porque los más importantes se extienden a los Estados del EEE que no son miembros de la UE, y a Suiza, lo cual cuestiona la necesidad de ser ciudadano de la UE para gozarlos. En tercer lugar, porque hemos visto como la UE no duda en aplicar criterios de discriminación respecto de los nacionales de nuevos Estados miembros durante un periodo transitorio de varios años, en los que éstos, siendo ya ciudadanos de la UE, no disfrutaban aun de todos los derechos inherentes al Estatuto. La mera visión de

esta cuestionable política es susceptible de empeorar cuando se comprueba que la discriminación se aplica con criterios aparentemente económicos, pues no hay otra explicación para que un búlgaro deba soportar un recorte de derechos durante hasta siete años, mientras que un austriaco los disfrute en plenitud desde el primer día.

- IV. El de ciudadano de la UE es un Estatuto deseable, pues permite trabajar y residir en 31 Estados europeos. Así lo demuestra el que la Comisión tenga que ir cerrando puertas a su obtención de forma cuestionable mediante los programas nacionalidad a cambio de inversión que algunos Estados miembros han puesto en práctica. De su fortaleza es buena muestra que el TJUE no duda en adentrarse en áreas formalmente reservadas al derecho interno de los Estados si éste supone un perjuicio para los ciudadanos. Quizás sería deseable que en el futuro los nacionales de terceros Estados pudiesen obtener la ciudadanía de la UE tras un periodo de residencia en cualquier territorio de la Unión, desligándola en estos casos de la nacionalidad de un EM. Esto último sería un reto en cuanto al estatuto jurídico de quienes sólo sean ciudadanos de la UE, pero no nacionales de un EM, y su plasmación en un documento físico con efectos jurídicos frente a terceros Estados. Es decir, un pasaporte de la UE que fuese admisible internacionalmente.

5 Bibliografía

DE GROOT, Gerard-Rene. Towards a European nationality law. En: *Electronic Journal of Comparative Law* [en línea]. 2004. Vol. 8, nº 3, págs. 1-37. [consulta: 11 de diciembre de 2022]. Disponible en: <https://cris.maastrichtuniversity.nl/en/publications/towards-a-european-nationality-law-2>

DI MAIO, Claudio y TOMÁS LÓPEZ, Ana. La ciudadanía europea ante el reto de la unidad política: ¿mero estatuto de libertades o motor para una sólida integración de la unión europea? En: *Revista Derecho del Estado* [en línea]. 2018. Nº. 40, págs. 181-208. ISSN 0122-9893 [consulta: 11 de diciembre de 2022]. Disponible en: <https://doi.org/10.18601/01229893.n40.08>

GAROT, Marie José. La ciudadanía de la Unión Europea: Novedades desde Lisboa y Luxemburgo. En: *Revista Direito GV* [en línea]. 2012. Vol. 8, nº 2, págs. 745-768. eISSN 23176172 [consulta: 11 de diciembre de 2022]. Disponible en: <https://www.proquest.com/scholarly-journals/la-ciudadanía-de-unión-europea-novedades-desde/docview/1807625493/se-2>

MAAS, Willem. The Origins, Evolution, and Political Objectives of EU Citizenship. En: *German Law Journal* [en línea]. 2014. Vol. 15, nº 5, págs. 797–819. [consulta: 11 de diciembre de 2022]. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/S2071832200019155>

MARTINEZ CABALLERO, Juan. La ciudadanía de la Unión Europea y sus derechos: un análisis crítico. En: *Revista de Derecho de la UNED* [en línea]. 2019. Nº 23, págs. 423–456. eISSN: 2255-3436 [consulta: 11 de diciembre de 2022]. Disponible en: <https://doi.org/10.5944/rduned.23.2018.24027>

MINDUS, Patricia. *European Citizenship After Brexit. Freedom of Movement and Rights of Residence* [en línea]. Uppsala, Suecia: Palgrave MacMillan, 2017. ISBN 978-3-319-51774-2. [consulta: 11 de diciembre de 2019]. Disponible en: <https://link.springer.com/book/10.1007/978-3-319-51774-2>

PÉREZ PÉREZ, Gabriel. *Ciudadanía y derechos sociales en el proceso de integración política de la Unión Europea* [en línea]. México, D.F.: Ediciones y Gráficos Eón, 2006. ISBN

9781512952445. [consulta: 11 de diciembre de 2022] Disponible en:
<https://elibro.net/es/lc/uoc/titulos/72543>

PIERNAS LÓPEZ, Juan Jorge. Derechos de los ciudadanos de la Unión Europea y del Reino Unido después del Brexit. En: *Anuario español de derecho internacional* [en línea]. 2019. Vol. 35, págs. 261-295. ISMN 2173-3775 [consulta: 11 de diciembre de 2022]. Disponible en:
<https://doi.org/10.15581/010.35.261-295>

VAN EIJKEN, H. y RIJPMA, J.J. Stopping a Virus from Moving Freely: Border Controls and Travel Restrictions in Times of Corona. En: *Utrecht Law Review* [en línea]. 2021. Vol. 17, nº 3, págs. 34–50. [consulta: 11 de diciembre de 2022]. Disponible en:
<https://doi.org/10.36633/ulr.686>