

NACIONALIDAD VERSUS CIUDADANÍA EN LA UNIÓN EUROPEA

ANTONIO JAVIER ADRIÁN ARNAIZ*

SUMARIO: I. *Introducción.*—II. *La racionalidad de la contraposición nacionalidad versus ciudadanía en la Unión Europea.*—1. *Sobre la necesidad de la racionalidad de la contraposición nacionalidad versus ciudadanía de la Unión Europea.*—2. *Sobre el papel de la racionalidad de la contraposición nacionalidad versus ciudadanía de la Unión Europea.*—3. *Temas y problemas de la contraposición nacionalidad versus ciudadanía en la Unión Europea.*—III. *Las transformaciones del derecho español de la nacionalidad.*—1. *El discurso de fundamentación de la nacionalidad construido sobre el Estado nacional.*—A. *El medio para la obtención de un concepto adecuado de nacionalidad.*—B. *El medio de conocimiento adecuado del paradigma de la nacionalidad.*—2. *El discurso de aplicación de la nacionalidad.*—A. *El medio para el contexto de descubrimiento de un concepto de nacionalidad.*—B. *El medio de conocimiento para el contexto de justificación de un concepto de nacionalidad.*—IV. *La proyección del discurso de la nacionalidad en el orden comunitario.*—1. *La ciudadanía de la Unión Europea como idea política y como forma jurídica.*—A. *La Europa de los ciudadanos y el modelo económico de integración europea.*—B. *La Constitución europea en el lugar de las identidades sociales de los ciudadanos.*—2. *Las diferentes geometrías de la ciudadanía de la Unión Europea en la construcción europea.*—A. *La tesis de la contraposición adecuada entre nacionalidad y ciudadanía en la Unión Europea.*—

* Profesor Titular de Derecho Internacional Privado de la Universidad de Valladolid.

B. *La tesis de la única contraposición entre nacionalidad y ciudadanía en la Unión Europea.*—3. *El puesto de la ciudadanía de la Unión Europea en una noción procedimental de la nacionalidad.*—IV. *Conclusiones.*

I. INTRODUCCIÓN

1. El Tratado de Maastricht sobre la Unión Europea se ha puesto en movimiento ¹. Este Tratado ha entrado en vigor tras un azaroso y controvertido proceso de ratificación por parte de los Estados miembros, ² y si bien no refleja enteramente el cambio de algunas

¹ El Tratado de la Unión Europea de 7 de febrero de 1992, negociado durante varios años y finalmente concluido durante la Cumbre Europea de Maastricht en Diciembre de 1991, entró en vigor el 1 de Noviembre de 1993. Para un análisis del contexto socio-histórico del Tratado de Maastricht véase, CARTOU, L. *L'Union européenne*. París. 1994. p. 61 y ss. Para un estudio valorativo del Tratado de Maastricht según los grados de evolución del proceso de construcción europea véase, SIMÓN, D.-GAUTIER, Y. *Maastricht: progrès quantitatif ou saut qualitatif?* Europe-Iuris/Classeur. 1992 (Janvier). P. 1 y ss.

² En particular, los problemas de Dinamarca y el Reino Unido, pero sin olvidar el alcance político del referéndum francés y la transcendencia de la sentencia del Tribunal Constitucional alemán de 12 de Octubre de 1993. Así, en lo que aquí interesa de modo directo, el primer *no danés* al Tratado de Maastricht supuso que (también) la noción de ciudadanía de la Unión Europea tenga que pasar la prueba de la Europa de geometría variable, pues, Dinamarca consiguió de cara al segundo referéndum sobre el Tratado de Maastricht una derogación temporal en esta cuestión. Y por lo que respecta a la sentencia del Tribunal Constitucional alemán, subrayar que la postura jurisprudencial abunda en la tesis de que no existe un *pueblo europeo*, pero vincula jurídicamente el apartado segundo del artículo A del Tratado de la Unión Europea —la noción de un *proceso creador de una Unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa*— con la ciudadanía de la Unión Europea. El texto de la sentencia ha sido publicado en castellano en la Revista de Instituciones Europeas. 1993. P. 975 y ss, y la idea de referencia puede verse en concreto en la p. 1.004. El problema básico de la sentencia es la introducción de un (nuevo) concepto para definir la base jurídica de la Unión Europea: la noción de la Unión Europea como *unión de Estados*. Un nuevo concepto (regresivo) para la construcción europea de cuya importancia no cabe dudar. Para una interpretación (no beligerante) del concepto, véase, STEINT, T. *La sentencia del Tribunal Constitucional alemán sobre el Tratado de Maastricht*. Revista de Instituciones Europeas. P. 763.

de las estructuras básicas del comercio internacional acaecidas durante el decenio de 1980, no es menos cierto que la actual Unión Europea es el efecto real de la desaparición del conflicto Este-Oeste en Europa, a la vez que un instrumento de superación de los nuevos escenarios internacionales resultantes de la crisis económica mundial surgida en el decenio de 1990 ³. En definitiva, el Tratado de la Unión Europea (con sus numerosos defectos) pertenece a las razones y a los intereses sociales de una única construcción comunitaria de vocación federalizante en cuyo ámbito interno coexisten dos Comunidades separadas ⁴.

La construcción europea sin la participación activa de los ciudadanos y la corriente de escepticismo respecto de la obra europea han provocado un estado de *necesidad constitucional* ⁵: el tema central

³ A este respecto, subrayar que el famoso y controvertido documento de trabajo del Grupo parlamentario CDU/CSU del Bundestag alemán –recientemente modificado y ligeramente *suavizado* por su autor intelectual K. LAMERS–, sobre el papel de la nueva Alemania reunificada en Europa, y que contiene una teoría global (discriminatoria) sobre el concepto de *núcleo duro* del proceso de integración europea se coloca con bastante precisión en las coordenadas de referencia a las que se alude en el texto del trabajo. El texto de reflexión puede verse en LAMERS, K.-SH^aAUBLE, W. *Réflexions sur une politique européenne*. Revue des Affaires Européennes. 1995. p. 9 y ss. Para un análisis *no oficial* y crítico de las soluciones del texto alemán (que no de las causas del problema) según el punto de vista de las autoridades españolas véase, FERNÁNDEZ-CASTAÑO, E. *Europa y fusión nuclear*. Política Exterior. N.º 42. 1994-1995. P. 5 y ss.

⁴ En efecto, el Tratado de Maastricht pertenece todavía a una lógica que permite la coexistencia (forzada) en su seno de lo que V. GISCARD D'ESTAING llama *Europa-potencia* (*Europe-puissance*) y *Europa-espacio* (*Europe-espace*). La primera se resume en el espíritu de la Comunidad inicial a 6 Estados, y la segunda evoca la idea de una construcción europea ampliada (incluso a 30 Estados) hasta convertirse sólo en una zona de libre cambio sin apenas rasgos políticos y económicos unificadores. Véase, GISCARD D'ESTAING, V. *Manifeste pour une nouvelle Europe fédérative*. Revue des Affaires Européennes. 1995. P. 19-20.

⁵ Señalar, a este respecto, que el Informe HERMAN –más específicamente el Segundo Informe de la Comisión de Asuntos Institucionales del Parlamento Europeo sobre la Constitución de la Unión Europea– distingue entre razones políticas, razones jurídicas y razones éticas, para fundamentar la necesidad perentoria de una Constitución de la Unión Europea. De tal suerte, que según el citado Informe, la necesidad de incorporar activamente a los ciudadanos en la construcción europea es una razón política para justificar la existencia de la

del pensamiento de una Constitución es que los ciudadanos de los Estados miembros de la Unión Europea tienen que jugar un papel fundamental en orden a encontrar una nueva identidad política para toda la Unión, tanto en el marco de la reforma del Tratado de Maastricht como en el contexto de incipiente regresión del proyecto europeo amenazado por la situación social y el auge de los nacionalismos en el continente europeo ⁶. Entre tanto, las Instituciones comunitarias y los Estados miembros perfilan sin resultados revolucionarios sus deliberaciones sobre la necesidad y los límites de una renovación del concepto de ciudadanía de la Unión Europea ⁷. Más allá de su actualidad pasajera, los debates del Grupo de Reflexión que prepara la Conferencia Intergubernamental de 1996 (CIG 96)

Constitución de la Unión Europea, mientras que la problemática de los Derechos Humanos se encuentra en el ámbito de una razón ética de justificación de una Constitución de la Unión Europea. Véase, PARLAMENTO EUROPEO. *Segundo Informe de la Comisión de Asuntos Institucionales sobre la Constitución de la Unión Europea*. A3-0064/94. 9 de febrero de 1994. P. 9 y ss.

⁶ Hay una creciente consciencia de la unidad de la Constitución de la Unión Europea y la ciudadanía europea: el elemento central del artículo 3 del proyecto de Constitución de la Unión Europea aprobado mediante Resolución del Parlamento Europeo es la manifestación fundamental de este proceso. Véase, PARLAMENTO EUROPEO. *Resolución sobre la Constitución de la Unión Europea*. DOCE N.º C 61/158. 28.2. 1994. Algunas de las posturas doctrinales que manifiestan esta orientación son, en su versión fuerte, LA PERGOLA, A. *¿Para qué una Constitución de la Unión Europea?* La Constitución Europea. (Dir.: M. Oreja). Madrid. 1994. P. 47. LOUIS, J.V. *Algunas reflexiones sobre la Reforma de 1996*. Revista de Instituciones Europeas. 1995. P. 22. En su versión débil, CLOOS, J. REINESCH, G. VIGNES, D. WEYLAND, J. *Le Traité de Maastricht. Genèse, Analyse, Commentaires*. Bruxelles. 1994. P. 136. KOVAR, R. SIMÓN D. *La citoyenneté européenne*. Cahiers de Droit Européen. 1993. P. 285-286.

⁷ Sirva como ejemplo, a este respecto, la postura (en su momento efectivamente pionera) española, pues, la propuesta oficial de España supuso desde el punto de vista del Derecho internacional privado un paso adelante respecto de etapas anteriores vinculadas a la idea de extranjería privilegiada, y que se limita a señalar (lo que en las actuales circunstancias no es poco) de momento la necesidad de una *extensión sustancial del contenido de los derechos previstos actualmente en el capítulo sobre Ciudadanía de la Unión (artículo 8 a 8 E)*, y vinculando (lo que parece más innovador) aunque de forma imprecisa desde el punto de vista jurídico la ciudadanía de la Unión Europea con el proceso de adopción de una Carta de Derechos Fundamentales de los ciudadanos de la Unión. Véase, Secretaría de Estado para Asuntos Europeos. *La Conferencia Intergubernamental de 1996: Bases para una reflexión*. Madrid. 1995. P. 79 a 81.

para la reforma del Tratado de Maastricht durante los días 30 de junio y 1 de de julio de 1995 en Toledo sobre la ciudadanía y la Unión Europea, indican una vez más que se avanza en la construcción europea simultáneamente hacia el futuro y hacia el pasado, pues, el método elegido es una manifestación *tradicional* de la manera de *pensar* la complejidad jurídica de la Europa del Siglo XXI ⁸.

2. La vinculación entre el principio de base según el cual la regulación de la nacionalidad corresponde en exclusiva a los Estados y hacer de la Europa comunitaria un asunto de los ciudadanos es el punto de referencia del concepto de ciudadanía de la Unión Europea desarrollado en los artículos 8 a 8 E del Tratado de la Comunidad Europea (TCE), disposiciones que forman parte del primer pilar (de naturaleza comunitaria) del Tratado de Maastricht sobre la Unión

⁸ El Grupo de Reflexión en torno a la CIG 96 tiene su origen en el mandato del Consejo Europeo de Corfú de Junio de 1994, está presidido por el español C. WESTENDORP y celebró su reunión constitutiva en Taormina el sábado 3 de junio de 1995. El objetivo fundamental del Grupo es presentar al Consejo Europeo de (diciembre de 1995) de Madrid un Informe sobre la CIG 96 que indicará *opciones* y las soluciones sugeridas por los Estados miembros en casos de desacuerdo, y, a tal efecto, como método de trabajo, el Grupo ha dividido en cinco grandes temas el orden del día de las reuniones del Grupo, a saber: 1) los principales objetivos de la Conferencia, 2) el sistema institucional, 3) el ciudadano y la Unión, 4) la política exterior y de seguridad y 5) los instrumentos al servicio de la Unión. Véase, EUROPE. N.º 3.542. 3 de junio de 1995. P. 2-3. Por consiguiente, el Grupo de Reflexión coloca la cuestión de la ciudadanía de la Unión Europea en el centro de las ambiciones de reforma del Tratado de la Unión Europea, incluso la ambición inicial se refuerza en el sentido de relacionar estrechamente ciudadanía de la Unión y derechos fundamentales. Ahora bien: la opción de situar el tercer pilar del Tratado de la Unión –de naturaleza intergubernamental: los asuntos de justicia e interior– en el tercer bloque de temas si bien se coloca en la misma lógica (y no sólo de las ambiciones) puede producir un cierto efecto de *regresión* sobre el Estatuto de la ciudadanía de la Unión si como parece previsible el tercer pilar no se *comunitariza* en la CIG 96. A este respecto, señalar el dato del bloqueo inglés en la Cumbre de Cannes de junio de 1995 a la puesta en funcionamiento de la EUROPOL: la postura inglesa de fondo (claramente expuesta, por lo demás) es la negativa rotunda a conceder atribuciones al Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas en materias del actual tercer pilar del Tratado de la Unión Europea en orden al desarrollo futuro de la CIG 96. Sobre el problema de comunitarizar la EUROPOL y la postura de los diferentes Estados al respecto véase, EUROPE. N.º 3.552. lunes/martes 19 y 20 de junio de 1995. P. 10-11.

Europea. Esta vinculación trae consigo la introducción de formas jurídicas que tienen como finalidad crear vínculos básicos en el proceso de integración europea entre la dimensión social, los derechos humanos y la democracia: la realidad comunitaria, no obstante, certifica el estado embrionario de estos instrumentos jurídicos en la Unión Europea, en particular en el contexto creciente de globalización de los mercados internacionales y el desarrollo de áreas de integración económica y política que están acabando, en primer lugar, con los modelos de *Constitución económica* de los Estados-nación diseñados a partir de fórmulas y reglas abiertas en un contexto de economía (mundial) de libre mercado, y, en segundo lugar, porque ya se anuncia la transición hacia el final del modelo de *Constitución política* de los Estados-nación ⁹.

El resultado del proceso de reconocimiento de la ciudadanía de la Unión Europea ha sido hasta el momento actual cuando menos decepcionante, y es que la realidad de lo (poco) conseguido dista mucho de las expectativas producidas por esta nueva figura jurídica comunitaria ¹⁰. El modelo ha fallado y el problema de su (relativo) fracaso debe centrarse en el escaso espíritu transformador de las previsiones normativas del Estatuto de la ciudadanía de la Unión

⁹ Sobre los efectos económicos y políticos de estos procesos en el contexto de las necesidades del proceso de integración europea véase, por ejemplo, COMITÉ ECONOMICO Y SOCIAL DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS. *Dic-tamen sobre la estructura regional del comercio mundial*. DOCE C/393. 31.12.1994. P. 188 y ss. Por lo demás, este es el contexto que permite verificar y valorar la naturaleza y el alcance de las nuevas estructuras del comercio internacional resultantes de la Ronda Uruguay del GATT que descansan en el establecimiento de una Organización Mundial del Comercio que ha entrado en vigor el 1 de Enero de 1995. Véase, a este respecto, MENGZZI, P. *Les droits des citoyens de l'Union européenne et l'applicabilité directe des accords de Marrakech*. Revue du Marché Unique Européen. 1994. P. 165 y ss.

¹⁰ No obstante, hay que señalar las disparidades existentes en el seno de las Instituciones comunitarias respecto de los *grados* del fracaso. La constatación de este fracaso ha sido asumida según una versión fuerte por parte de la Comisión –véase, COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS. *Informe sobre el funcionamiento del Tratado de la Unión Europea*. SEC (95) 731 final. P. 8– y según una versión débil por el Consejo –véase *Rapport du Conseil sur le fonctionnemenet du Traité sur l'Union Européenne*. Commission Européenne: Secrétariat général. INFO-NOTE N.º 20/95: Preparation-CIG 96. Contribution du CONSEIL.

Europea en el TCE: la reflexión política en el seno de las Instituciones comunitarias sobre la identidad nacional en relación al proceso de pertenencia a la Comunidad Europea ha tenido que comenzar por enmarcar su análisis en las coordenadas de una pluralidad de valores nacionales como forma de ver y entender el proceso de integración europea, pero faltó el necesario impulso para profundizar el sentido integrador de la reflexión. Cuando el problema se aboca al terreno del sistema comunitario, la tematización de la identidad nacional –como advierte el artículo F.1 del Tratado de la Unión Europea– se convierte en un dilema jurídico. Cuando se trata de política, entonces se convierte en un dilema comunitario. Derecho y política confluyen cuando como en el caso de la ciudadanía de la Unión Europea la discusión sobre la identidad nacional, con sus resultados o incapacidades en la construcción comunitaria, ha obligado a proponer como esencial la rehabilitación de la racionalidad práctica del Estado-nación ¹¹.

3. En el momento actual la lógica del Derecho de la nacionalidad y los intereses sociales son plurales y no existen nexos argumentales afines en la perspectiva integradora de la construcción europea: por ello construir el concepto de ciudadanía de la Unión Europea como un valor añadido que no aporta (casi) nada a la idea de identidad comunitaria tiene como resultado que el Tratado de Maastricht dista bastante de hacer progresar a la Unión hacia una mayor proximidad de los ciudadanos. De tal suerte, que el tema objeto de esta ponencia tiene la virtualidad de poner de relieve que el problema fundamental del escaso rendimiento del concepto de ciudadanía de la Unión Europea es su dependencia o subordinación estrictas respecto del discurso de la nacionalidad del moderno Estado-nación en la Europa occidental durante el siglo XX.

A tal efecto dividimos la ponencia en cuatro secciones. Tras la sección introductoria, la sección segunda del trabajo se ocupa de forma esquemática de un análisis de las dimensiones de la relación de contraposición entre la nacionalidad y la ciudadanía en la Unión Europea

¹¹ Lo que explica que ambos dilemas pueden ser analizados desde el punto de vista de la figura del orden público en la construcción europea. Véase, a este respecto, STRUYCKEN, A. *Les conséquences de l'intégrations européenne sur le développement du Droit International Privé*. Recueil des Cours. 1992. I. P. 278.

que aparecen influyéndose mutuamente; pretende adelantar, por tanto, la idea de base de que las dimensiones de tales relaciones son unidireccionales en su discurso de fundamentación, esto es, centradas en las prerrogativas de la soberanía nacional, pero que existen razones que justifican la existencia de un discurso de aplicación de naturaleza bidireccional como atestigua la sentencia Micheletti del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas de 7 de julio de 1992 ¹².

En la sección tercera analizamos si la fundamentación racionalista de la función prescriptiva de las fuentes del Derecho de la nacionalidad es una tarea cuya complejidad excede a la ontología de las estructuras normativas del tráfico externo, puesto que se realiza en planos distintos cuyas estructuras racionales de justificación difieren sustancialmente. Estos niveles, por otra parte, se vinculan entre sí de un modo tan estrecho que no será posible hablar, en sentido jurídico, de una función prescriptiva si no se resuelven los problemas que plantean todos ellos. El punto de partida es, en concreto, el discurso sobre la noción de las *prerrogativas inherentes a la soberanía* del Estado de Derecho en la regulación de la nacionalidad: la *creencia justificada* en estructuras normativas del tráfico externo que poseen un *centro* que las dirige pero que, por su posición privilegiada de racionalidad, escapa a la estructuralidad normativa del tráfico externo.

En la cuarta y última sección de esta ponencia, por tanto, se justifica la necesidad de la distinción entre nacionalidad y ciudadanía en la Unión Europea, sobre la base de que el concepto de nacionalidad retrata adecuadamente el discurso ideal de racionalidad normativa de la noción de ciudadanía de la Unión Europea, mientras que el concepto de ciudadanía se fundaría sobre los mecanismos que permiten la articulación entre identidad comunitaria y Constitución europea.

¹² A este respecto, subrayar que no será objeto de atención en esta ponencia el problema real de si todo el asunto Micheletti se puede reconducir efectivamente a la falta de apreciación por parte del Tribunal de Justicia de la posible existencia de un fraude de ley por parte de Micheletti. Véanse en sentido favorable a la existencia del fraude los trabajos de ESPINAR VICENTE, J.M. *La resolución de los conflictos de nacionalidad en el Derecho comunitario*. La Ley/Comunidades Europeas. N.º 84. 28 de enero de 1994. P. 5. PUENTE EGIDO, J. *Glosa breve a algunos de los principios de la Constitución Europea*. La Constitución Europea... op. cit. P. 71.

II. LA RACIONALIDAD DE LA CONTRAPOSICIÓN NACIONALIDAD *VERSUS* CIUDADANÍA EN LA UNIÓN EUROPEA

4. A partir de la distinción entre lo que puede considerarse una contraposición jurídica lógicamente adecuada entre nacionalidad y ciudadanía en la Unión Europea, y lo que es una contraposición política justificable, en el presente trabajo nos proponemos en primer lugar establecer el significado de la expresión *contraposición adecuada* en ambos contextos; para a continuación analizar los elementos que caracterizan esta contraposición adecuada en el campo del proceso dinámico de integración europea. Vamos a considerar las razones e intereses que llevan al legislador comunitario a producir una contraposición entre nacionalidad y ciudadanía en la Unión Europea dentro del marco general de la teoría del Derecho internacional privado institucional, con el fin de caracterizar los rasgos especiales de la elaboración de esa contraposición, y también los relativos a la estructura del discurso de justificación de la misma.

El argumento a defender es que la elaboración y justificación de una contraposición adecuada entre nacionalidad y ciudadanía en la Unión Europea posee una estructura y un procedimiento que le es propio –no pertenece ni al derecho de la nacionalidad ni al régimen de la extranjería–, y que dicha estructura se diferencia de las de otros subsistemas de Derecho internacional privado *estatal* o *autónomo*. Así, mientras una razón acerca de la coherencia del estatuto propio de la ciudadanía de la Unión Europea es suficiente para la justificación de una contraposición jurídica lógicamente adecuada, en el caso de la contraposición política la evaluación de la misma además de la señalada razón de coherencia, se vincula a un complejo proceso de justificación que es inseparable del momento actual de la construcción europea.

1. **SOBRE LA NECESIDAD DE LA RACIONALIDAD DE LA CONTRAPOSICIÓN ENTRE NACIONALIDAD *VERSUS* CIUDADANÍA DE LA UNIÓN EUROPEA**

5. En este trabajo nos vamos a ocupar del cambio de *paradigma* de la nacionalidad en relación con el Derecho internacional pri-

vado de la Unión Europea, entendiendo en lo que aquí interesa la noción de *paradigma* como la elección de una distinción directriz en un ámbito de problemas del tráfico externo: en este caso, la pretensión de racionalidad de los límites *internos* y *externos* a la competencia exclusiva del Estado en orden a la regulación de la nacionalidad. Según la manera de usar las razones o argumentos del cambio de *paradigma* se puede distinguir entre justificación interna y externa de esta pretensión de racionalidad. La primera se refiere a la estructura interna –racional– del discurso del artículo 11 de la Constitución española de 1978. La justificación externa designa el discurso de integración de elementos jurídicos internacionales según los fundamentos del artículo 10.2 de la Constitución ¹³. La dinámica del Derecho de la nacionalidad está caracterizada por una primacía de la justificación interna sobre la justificación externa. Hablar de dinámica interna significa presuponer en el sistema que el cambio de *paradigma* se adapta débilmente a los fenómenos sociales.

Se trata, pues, de argumentar conforme a una teoría del Derecho internacional privado como circulación del cambio de *paradigma*: es la tesis relativa a que hay que tomar conciencia acerca de que esta disciplina jurídica no puede demostrar, en muchas ocasiones, la racionalidad de sus propios axiomas fundamentales, sino que está fundado en *paradigmas* (provisionales) que operan como una matriz para la actividad de resolución de problemas de tráfico externo ¹⁴. Hay una creciente consciencia de la unidad de la noción de *paradigma* para los sistemas jurídicos que se caracterizan porque pretenden autoridad para regular cualquier tipo de conducta; y de este modo, poder concluir que el análisis de la estructura y el contenido del Derecho internacional privado de la nacionalidad basado en un orden de razones e intereses de naturaleza compuesta y que tenga en su base un acuerdo sobre las fuentes

¹³ Sobre el papel de tales justificaciones respecto de las fuentes internacionales y externas del Derecho español de la nacionalidad véase, ESPINAR VICENTE, J.M. La nacionalidad y la extranjería en el sistema jurídico español. Madrid. 1994. P. 56 y ss.

¹⁴ No es éste el único sentido que puede darse al concepto de *paradigma*. En efecto, la idea fundamental de este concepto respecto del sistema de Derecho internacional privado es la siguiente: conjunto de ejemplos de Derecho internacional privado de cómo resolver problemas de tráfico jurídico externo.

del Derecho, tiene una estructura paradigmática como esqueleto de apoyo.

Las controversias en torno a la necesidad de modificar el enfoque sobre la relación estructural entre el subsistema nacionalidad y el subsistema extranjería en el Derecho internacional privado español que no son ajenas, en buena medida, al debate sobre el modelo de integración de mercados nacionales mediante la *desregulación* diseñado por el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas a partir del Tratado de Roma, han sido particularmente importantes en las reflexiones sobre el objeto de la ciudadanía de la Unión Europea, y en las reflexiones sobre la necesidad de dotar al modelo europeo de integración económica de una identidad política diferenciada de la realidad económica mundial.

6. La relación entre nacionalidad y extranjería respecto del Derecho internacional privado de la Unión Europea se vuelve paradójica. El afán de racionalidad lleva en el planteamiento de las controversias a entender la ciudadanía de la Unión Europea como un *tertium genus* entre la nacionalidad y la extranjería. Es necesario acabar refugiándose en la paradójica idea de la contraposición adecuada si se quiere esclarecer la noción de ciudadanía en la Unión Europea y sus posibles nuevas orientaciones en el contexto de la CIG 96.

Este rumbo ha sido posible además porque el modelo comunitario de integración económica es un sistema económico constitucionalizado según los modelos flexibles imperantes en las Constituciones de los Estados miembros, pero con una particularidad más acusada: el papel que los modelos nacionales dejan a este respecto al legislador nacional ha sido ocupado implícitamente por un razonamiento jurisprudencial orientado hacia el sentido de las nuevas realidades económicas del comercio internacional. En este sentido, el sistema de Derecho internacional privado juega un papel de primer orden y en un doble sentido: de una parte, el sistema puede ser más flexible aún que el sistema económico constitucionalizado; y de otra parte, este sistema jurídico ofrece un modelo amplio y flexible de conceptos y principios jurídicos abiertos o indeterminados, cuya potencialidad y eficacia integradoras funciona a partir de cláusulas que resultan de contenido variable como es el caso del principio de no discriminación por razones de extranjería y su transformación jurisprudencial en el principio de origen.

2. ***SOBRE EL PAPEL DE LA RACIONALIDAD DE LA CONTRAPOSICIÓN NACIONALIDAD VERSUS CIUDADANÍA DE LA UNIÓN EUROPEA***

7. El objeto principal de este trabajo es presentar el *paradigma* de la relación estructural entre nacionalidad y ciudadanía de la Unión según tres *niveles de racionalidad* que pueden ser relacionados internamente según los fundamentos de la teoría del contenido amplio del Derecho internacional privado español: el primero, el nivel de la razón *en* el Derecho de la nacionalidad, se refiere al estudio de la racionalidad de las normas sobre nacionalidad según la adecuación entre medios y fines; el segundo, el nivel de la razón *del* Derecho de la nacionalidad, consiste en hacer una revisión de la *geografía axiológica* de las normas y principios en materia de nacionalidad; finalmente, el tercero, el nivel de la razón *de* Derecho de la nacionalidad, se ocupa de la eficacia social de estas normas.

El punto central del cambio de *paradigma* por lo que respecta a la historia de la nacionalidad debe ser la oposición a utilizar sólo razones para dar cuenta del discurso jurídico, ya que para ello se precisan también causas, esto es, cosas o estados de cosas naturales y no exclusivamente cuestiones ideales como las razones. La nacionalidad como punto de partida de la noción de ciudadanía de la Unión Europea tiene que atender a ambos, razones e intereses, como factores propios del desarrollo del discurso jurídico. Las razones sirven a los fines de analizar la coherencia de los participantes en el subsistema nacionalidad y hace comprensible la narración histórica; por su parte, los intereses sirven para identificar los nuevos rumbos del Derecho internacional privado en materia de nacionalidad dada la frecuente insuficiencia de las razones para determinar la racionalidad de algunas teorías en este sector de problemas del tráfico jurídico externo.

8. La nacionalidad y la ciudadanía en la Unión Europea son dos procesos singulares y, sin embargo, gemelos: pues, la comparación dialéctica entre los dos modelos (de relación de niveles entre razones e intereses en el tráfico jurídico intracomunitario) permite retratar el cambio de *paradigma* de las fuentes del Derecho internacional privado de la nacionalidad respecto de la manera como éstas se relacionan con otras transformaciones históricas de nuestro

mundo. El argumento a defender ahora sería que cabe una presentación adecuada de la contraposición entre nacionalidad y ciudadanía en la Unión Europea como objeto de conocimiento y el conocimiento mismo del tal contraposición. Se trata, pues, de relativizar los argumentos de un conflicto de racionalidades en el sector de problemas del tráfico jurídico intracomunitario: el significado esencial del papel racionalizador de esta contraposición radica en su capacidad para articular una dimensión del discurso de relación entre el binomio Derecho internacional privado-Derecho comunitario. Esta contraposición permite, en efecto, verificar y valorar el objeto de estos dos sistemas jurídicos según un prisma diferenciador: la regulación de unas situaciones jurídicas singulares, las relaciones de tráfico externo, relaciones que se localizan en un mismo espacio, pero en distintos niveles de competencia legislativa¹⁵. El punto de desencuentro no está relacionado con los medios de realización del objeto

¹⁵ El punto de encuentro de este binomio arranca de la doctrina francesa que analiza el contenido del Derecho internacional privado comunitario según el modelo francés del contenido (amplio) del sistema de Derecho internacional privado común, y de este modo se produce una aproximación sectorial a las realizaciones del Derecho internacional privado comunitario: la nacionalidad comunitaria, la extranjería comunitaria, el conflicto de leyes comunitario y el conflicto de jurisdicciones comunitario. Véase, por todos, LOUSSOUARN, Y. *Les incidences des Communautés Européennes sur la conception française du Droit international privé*. Revue trimestrielle de Droit Européen. 1974. P. 708 y ss. Esta concepción ha tenido éxito en España y así tenemos que a partir del trabajo de J. GONZÁLEZ CAMPOS. *Cuestiones de Derecho Internacional Privado en las Comunidades Europeas*. Valladolid. 1983. P. 111 y ss. Otros autores siguen esta corriente véase, ORTIZ ARCE, A. *El Tratado de Adhesión de España a las Comunidades Europeas y el Derecho internacional privado*. Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz. 1986. P. 363 y ss. Si bien cabe subrayar que la justificación del contenido amplio del Derecho internacional privado comunitario puede ampliarse mediante el argumento central de que las normas de conflicto de leyes y conflicto de jurisdicciones –en particular, el Convenio de Bruselas de 1968 sobre competencia judicial y ejecución de sentencias y el Convenio de Roma de 19 de Junio de 1980 sobre la ley aplicable a las obligaciones contractuales– tienen que relacionarse en la práctica con los derechos materiales –libertades económicas de circulación y normas sobre libre competencia– que realizan el Mercado Interior comunitario, así como con los derechos materiales que configuran la dimensión externa del Mercado Interior. Para una exposición de esta postura actual véase, ORTIZ ARCE, A. *La Comunidad Económica Europea y los Estados Europeos no comunitarios*. Hacia un nuevo orden internacional y comunitario. Libro Homenaje a M. Díez de Velasco. Madrid. 1993. P. 1.107 y ss.

de regulación, pues, las técnicas de codificación son las mismas con independencia del origen de la fuente formal del método de regulación, sino con los objetivos a largo plazo de ambos sistemas jurídicos que implican de entrada un cambio en los métodos de interpretación de las normas jurídicas. Así, mientras que la reflexión y el análisis de los problemas derivados de lo que hemos llamado el punto de encuentro nos permite utilizar el término Derecho internacional privado comunitario, por el contrario la reflexión y análisis sobre los problemas del punto de desencuentro nos remiten a la idea del binomio Derecho internacional privado y Derecho comunitario, en particular respecto de los principios que informan ambos sistemas jurídicos ¹⁶.

3. TEMAS Y PROBLEMAS DE LA RACIONALIDAD DE LA CONTRAPOSICIÓN NACIONALIDAD VERSUS CIUDADANÍA DE LA UNIÓN EUROPEA

9. Para ello hemos partido de una radical separación entre, por una parte, el fundamento de racionalidad del Derecho internacional privado español de la nacionalidad, y por otra parte, las *razones* que fundamentan la racionalidad del mismo. Se trata sobre todo de una aproximación a la idea jurídica de la *contraposición* entre nacionalidad y ciudadanía de la Unión Europea, una tensión de cuya importancia se intenta dar cuenta a lo largo de todo el trabajo y en particular en la cuarta sección del mismo, dedicado al análisis conceptual y el marco normativo de aquella idea jurídica en el contexto de la flexibilidad en la unidad del desarrollo dinámico de la Unión Europea.

En base al análisis conceptual de la noción de contraposición adecuada se analizan las proposiciones de tipo descriptivo y/o descriptivo que justifican la noción de ciudadanía de la Unión Europea, considerándose a tal fin las bases extrínsecas e intrínsecas de un discurso de racionalidad normativa en base al transfondo de lo que se acostumbra a caracterizar como *Europa de los ciudadanos* y el ideal de la Constitución de la Unión Europea, y en orden a constatar si efectivamente el discurso de fundamentación del Tratado de Maastricht

puede dictar un discurso de fundamentación racional concluyente sobre cómo legislar los problemas jurídicos de la nacionalidad.

10. El punto de partida de las *razones* del discurso de fundamentación del Derecho español de la nacionalidad se encuentra en el discurso que unifica todos los conceptos que pertenecen a la teoría normativa de la nacionalidad y que la parte más fundamental de ese discurso es la *razón* para la acción legislativa de la Constitución española de 1978 en este sector de problemas. En este contexto, es posible entonces abordar, por ejemplo, la problemática general del Derecho español de la extranjería en cuanto que concepto caracterizado por su *condición negativa*, como perteneciente a una *razón excluyente* del Derecho español de la nacionalidad si caracterizamos éste por su estricta condición positiva.

La tarea que nos hemos propuesto en esta ponencia es la de dilucidar si este punto de partida tiene éxito para explicar la existencia de un discurso de fundamentación del Derecho internacional privado de la Unión Europea en relación con el concepto de ciudadanía. En ocasiones en esta tarea atenderemos con mayor atención a la necesidad de optar por la idea de razón *en* Derecho internacional privado, como muestra la jurisprudencia Micheletti del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas respecto de la doble nacionalidad y las libertades económicas de circulación en el Mercado Interior; en otras es la especificación de la razón *del* Derecho internacional privado lo que queda en primer plano, como es el caso del reconocimiento de los Derechos Humanos respecto de la ciudadanía de la Unión Europea. También teniendo como como punto de mira la razón *de* Derecho internacional privado se pueden sacar a la luz las virtualidades contenidas en ella, como es el caso de los derechos de la ciudadanía de la Unión Europea que producen sus efectos frente a terceros Estados.

III. LAS TRANSFORMACIONES DEL DERECHO ESPAÑOL DE LA NACIONALIDAD

11. El arranque de esta sección se encuentra en la creencia de que es posible y necesario desarrollar una exposición unificada de todos los conceptos que pertenecen a la historia de las fuentes del

Derecho internacional privado español de la nacionalidad y de que la parte más fundamental de esa exposición es la relación de *implicación* entre las argumentaciones mediante *razones* lógicas y las explicaciones causales mediante *intereses* sociales: desde esta perspectiva, es conveniente subrayar, que esta ponencia pretende ser, por tanto, una introducción al análisis de las transformaciones de las fuentes de producción normativa en el sector de la nacionalidad en el contexto de si las razones del *sujeto* del proceso de cambio –el sistema español de Derecho internacional privado– son compatibles con los intereses del *objeto* del proceso de cambio –las estructuras normativas de la ciudadanía de la Unión Europea–, y, a tal efecto, tanto la teoría publicista como la teoría privatista de la nacionalidad permiten orientar por etapas el estudio de la articulación de argumentos racionales e intereses sociales en la narración histórica del proceso de transformación del derecho español de la nacionalidad ¹⁷.

El episodio central de la ofensiva transformadora ha sido paradójicamente su proceso de *desconstitucionalización* que conduce a una peculiar postergación de la noción de directriz constitucional de política legislativa en materia de adquisición, pérdida y conservación de la nacionalidad española, en tanto que noción básica ¹⁸. El tema principal del proceso ha sido, pues, hacer del Código Civil un sustituto de la Constitución y así sucede que el proceso de *desconstitucionalización* de las fuentes internas del Derecho internacional privado español de la nacionalidad tiene en sí mismo su propio movimiento, perfila su propio radio de acción en cuyo seno se despliega su estructura *regulativa*.

¹⁶ Para una exposición de los puntos de encuentro y desencuentro de este binomio véase, FERNÁNDEZ ROZAS, J. *Derecho Internacional Privado y Derecho Comunitario*. Revista de Instituciones Europeas. 1991. P. 785 y ss.

¹⁷ La tesis publicista estudia la nacionalidad mediante el estudio del vínculo político que une a un individuo con un Estado y que permite identificarle como miembro de la población de ese Estado. Por su parte, la tesis privatista analiza la nacionalidad a través del vínculo jurídico que atribuye a una persona su cualidad jurídica, esto es, un estado civil del que derivan derechos y obligaciones. Para un análisis de ambas tesis y sus conexiones con la noción de ciudadanía de la Unión Europea véase, PÉREZ VERA, E. *La ciudadanía europea en el Tratado de Maastricht*. Hacia un Nuevo Orden Internacional y Comunitario... op. cit. P. 1.126-1.127.

¹⁸ Véase, ESPINAR VICENTE, J.M. *Voz Nacionalidad*. Enciclopedia Jurídica Básica. Madrid. 1995. P. 4.379.

El centro de ese movimiento es el fundamento sobre el que reposa todo el edificio del Derecho de la nacionalidad española de origen, pero la misma fundamentación no debe manifestarse en cada estructura normativa española del tráfico externo¹⁹. Apelar a esa fundamentación constituye una transformación de primer orden en el Derecho español de la nacionalidad subyacente a su nivel de racionalidad jurídica; además, apelar a cada estructura normativa española en materia de nacionalidad explica que cada nivel de transformación posee una transformación de segundo orden que le permite postular su propio nivel de racionalidad jurídica.

1. EL DISCURSO DE FUNDAMENTACIÓN DE LA NACIONALIDAD CONSTRUIDO SOBRE EL ESTADO NACIONAL

12. La concepción actual de la ciudadanía se fragua en las razones del discurso de fundamentación del Estado en un régimen constitucional de libertades fundamentales. Ningún sistema jurídico como el Derecho internacional privado, que se orienta y tiende desde una perspectiva preferentemente relativista de su objeto de actividad, el tráfico jurídico externo, ha percibido que el problema básico del Estado moderno es la infinita tensión entre la pluralidad de intereses en este sector de problemas y los esfuerzos por racionalizarlos, por una parte, y, por otra parte, la pretensión de racionalidad de la unidad de un sistema de fuentes internas e internacionales. El Derecho español de la nacionalidad se puede analizar como una técnica de definición, verificación, justificación y ordenación de supuestos de hecho relacionados con un espacio temporal bastante amplio: el orden construido sobre el moderno Estado territorial o nacional cuyo elemento económico de base es la economía nacional organizada en un territorio estatal, que practica el intercambio con otras economías nacionales dentro del marco del comercio mundial. En ese orden —en el que se inserta el sistema de Derecho internacio-

¹⁹ Véase, GONZÁLEZ CAMPOS, J. *Comentario al artículo 17 del Código Civil español*. Comentarios a las Reformas en materia de Nacionalidad y Tutela. Madrid. Madrid. 1986. P. 20-21.

nal privado— la característica esencial de la Constitución es la soberanía nacional. Esta técnica, sean cual sean las razones subyacentes que le confieren su poder explicativo y unificadorio, se manifiesta en normas, principios y valores que se articulan *entre* las cosas: la norma de Derecho internacional privado en materia de nacionalidad nunca es enteramente prescriptiva y el hecho de tráfico externo correspondiente nunca es enteramente fáctico ²⁰.

El discurso de fundamentación que sirve a la *creación* de normas españolas en materia de nacionalidad, esto es, las razones fuertes o razones legisladoras del Derecho internacional privado español, parece delinear un concepto de nacionalidad, a la vez que da razón de ella: un concepto que, moviéndose entre la fundamentación jurídica y la realización política, atiende con mayor relevancia a las necesidades perentorias de optar por las razones del discurso de fundamentación cuyo punto de partida son los principios y los modos de producción normativos establecidos en la Constitución española de 1978 y restantes fuentes internas españolas ²¹.

A. El medio para la obtención de un concepto *adecuado* de nacionalidad.

13. El elemento causal de la regulación del Derecho español de la nacionalidad debe distinguirse del elemento característico del conjunto colectivo del proceso regulador en este sector de problemas: la

²⁰ Por ejemplo, y según las enseñanzas del Tribunal Internacional de Justicia en la sentencia Nottebohm de 6 de Abril de 1955 las razones y las causas del principio de efectividad en materia de nacionalidad. Sobre la deficiente utilización jurídica de este principio por parte de las autoridades españolas en el asunto Micheletti véase, IGLESIAS BUHIGUES, J.L. *Doble nacionalidad y Derecho Comunitario: a propósito del asunto c-369/90*, MICHELETTI, *sentencia del TJCE de 7 de Julio de 1992*. Hacia un Nuevo Orden Internacional y Comunitario... op. cit. P. 960.

²¹ A este respecto, pues, seguimos la distinción realizada por J. HABERMAS entre discurso de fundamentación y discurso de aplicación de normas. Véase, HABERMAS, J. *Faktizität und Geltung. Beiträge zur Diskursthorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats*. Frankfurt Am Maine. 1992. P. 267.

estructura *regulativa* opera siempre empleando el máximo esfuerzo de racionalización para alcanzar un fin determinado. En el caso del elemento causal el iusinternacional privatista procura descubrir el modo como las normas de Derecho internacional privado expresadas en la normativa vigente pueden explicar otras partes de la ordenación jurídica del tráfico externo. De esta forma los *hechos* que nos dan noticias de las normas formuladas de Derecho internacional privado, por ejemplo, la distinción entre español de origen y español derivativo, pueden ser analizados como factores reales de una cadena causal en orden a la racionalización de los fines de la ordenación jurídica del tráfico externo en el sector de la nacionalidad.

En el caso del elemento característico pueden deducirse de las normas legisladas rasgos esenciales de la metodología del Derecho internacional privado de la nacionalidad para la ordenación jurídica del tráfico externo, insertando así estas normas en una trama causal dentro de la cual se convierten en medio de conocimiento de elementos característicos de una individualidad llamada Derecho internacional privado español de la nacionalidad.

A este respecto, señalar que a partir de la Constitución española de 1978 el subsistema de la nacionalidad se reforma en primera instancia mediante la Ley 51/1982, de 13 de julio, y posteriormente a través de la Ley 18/1990, de 17 de diciembre, ambas leyes modificaron los artículos 17 a 26 del Código Civil con la finalidad básica de adecuar esta normativa a los principios de la Constitución de 1978,²² cuya novedad jurídica más notable fue la introducción del concepto de nacionalidad española de origen,²³ amén de introducir una serie de directrices político-jurídicas relevantes en el ámbito de la (menor) protección de los emigrantes españoles o en la reducción de los casos de doble nacionalidad producidos por el ordenamiento jurídico español²⁴.

²² Véase, por ejemplo, ABARCA, P. *La reforma del Derecho de la nacionalidad de 1990*. Boletín de la Facultad de Derecho de la U.N.E.D. N.º 1. 1992. P. 68.

²³ Véase, GONZÁLEZ CAMPOS, J. *Comentarios al artículo 17 del Código Civil*. Comentarios a las reformas en materia de nacionalidad y tutela. Madrid. 1986. 17 y ss.

²⁴ Véase, DÍAZ GARCÍA, N. *La reforma de la nacionalidad. Comentario a la Ley 18/1990, de 17 de diciembre*. Madrid. 1991. P. 13 y ss.

14. El medio para la obtención de un concepto característico de nacionalidad *adecuada* del Derecho internacional privado español pasa por hacer un inventario de *todas* las normas legisladas de Derecho internacional privado en *todos* sus elementos, de tal modo que se puedan integrar absolutamente todas las razones de Derecho internacional privado para la acción legislativa en el sector del tráfico externo. En consecuencia, analizamos el surgimiento del Derecho de la nacionalidad en base al trasfondo de lo que se acostumbra a caracterizar como *proyecto de Modernidad* o *proyecto de la Ilustración*, y en orden a constatar si efectivamente las fuentes internas de producción normativa pueden dictar un discurso de fundamentación racional concluyente sobre cómo legislar los problemas jurídicos del tráfico externo en este sector de problemas: el punto de partida es, en concreto, el discurso sobre la noción de las *prerrogativas inherentes a la soberanía* del Estado de Derecho, esto es, la *creencia justificada* en estructuras normativas del tráfico externo que poseen un *centro* que las dirige pero que, por su posición privilegiada de racionalidad, escapa a la estructuralidad normativa del tráfico externo ²⁵.

El Derecho internacional privado español de la nacionalidad arranca en un marco jurídico general perfectamente delimitado en el siglo XIX en la Europa continental: la codificación nacional del Derecho a partir de la división en cada Estado-nación entre Derecho Público y Derecho Privado según los esquemas constitucionales del Estado liberal de Derecho. La respuesta a este planteamiento y su integración dentro de la historicidad de la codificación estatal del Derecho internacional privado en el siglo XIX permite reconocer con mayor precisión las razones y los conflictos de razones del Derecho internacional privado español de la nacionalidad; de modo que en última instancia el discurso de fundamentación de las fuentes del Derecho español de la nacionalidad logra materializar criterios de racionalidad por encima de los factores causales empíricamente detectables.

²⁵ El centro que las dirige en su discurso de aplicación articula el postulado de la exclusividad del propio sistema de Derecho internacional privado para regular el tráfico jurídico externo. Sobre la razón de ser de este postulado y sus dimensiones véase, GONZÁLEZ CAMPOS, J. en E. PÉREZ VERA y otros autores. *Derecho Internacional Privado*. Tomo I. UNED. Madrid. Madrid. 1993. P. 99 y ss.

B. El medio de conocimiento *adecuado* del *paradigma* de la nacionalidad

15. ¿Qué es el conocimiento *adecuado* del *paradigma* de la nacionalidad? ¿En que se funda tal conocimiento *adecuado*? Estas preguntas pertenecen a la *época fundacional* del Derecho internacional privado español de la codificación en el sentido de que no proceden de la experiencia del tráfico jurídico externo ni nos proporcionan datos o hechos de tal experiencia; operan entonces respecto del sistema español de Derecho internacionalidad como medio para descubrir los rasgos característicos de la metodología racional de regulación de la nacionalidad.

No obstante, este proceso se oscurece, en parte, porque la reflexión sobre el sentido de la identidad del objeto de regulación del sistema de Derecho internacional privado español en el siglo XIX se agota en la dimensión publicista o privatista del Derecho español de la nacionalidad. ¿El Derecho internacional privado español de la codificación es Derecho público o Derecho privado? ¿Se puede prescindir de esta distinción en la explicación teleológica sobre la *adecuación* del concepto de nacionalidad española? ¿El discurso de fundamentación del *paradigma* de la nacionalidad se construye *a priori* o *a posteriori* de la distinción Derecho público-Derecho privado y según criterios de legislación racional?

16. Pues bien, la exigencia fundamental de la racionalidad *en* la acción creadora del Derecho español de la nacionalidad es que cada acción legislativa debe ser justificable por referencia a alguna razón para la acción legislativa: el elemento central de esta acción es que una exigencia de esta naturaleza se satisface sólo cuando la acción legislativa puede entenderse como conducente a una finalidad o consecuencia deseada, es decir, racionalidad con arreglo a fines o racionalidad instrumental²⁶: por ejemplo, la configuración en el Código Civil de la noción de nacionalidad española de origen sirve a los

²⁶ Para M. WEBER el caso típico-ideal de regulación normativa de la acción racional con arreglo a fines, es la creación libremente convenida de un *estatuto* dotado de fuerza jurídica. Véase, WEBER, M. *Economía y Sociedad*. México. 1979. P. 621 y ss.

finés de verificar el sentido de esta dimensión de la razón en relación con el Derecho internacional privado²⁷.

Ser racional en la ordenación jurídica de la nacionalidad es, formalmente, ser capaz de autodeterminarse, o de concederse respuestas *adecuadas*. Pero esa determinación o respuesta se halla inscrita en la aptitud racional. El discurso de fundamentación racional es aquel que es capaz de formular en forma argumentada la razón que determina sus acciones u omisiones; capaz, por tanto, de justificar la naturaleza o el sentido de su actividad (o falta de actividad) legisladora. O que puede adecuar, en sus respuestas jurídicas, su argumentación con el curso de sus acciones o la falta de las mismas. Desde este punto de vista, no cabe descartar que la noción de español de origen desarrollada en el Código Civil responda mejor a la idea de razón *en* Derecho de la nacionalidad que el modelo que inspiró al constituyente español.

17. La *razón* del discurso de fundamentación *en* Derecho internacional privado de la nacionalidad ofrece argumentos para la reflexión sobre la idea jurídica de la nacionalidad española como vínculo jurídico-político en orden a *repensar* los problemas fundamentales de la ordenación jurídica del tráfico externo sin obedecer a otras influencias que las que puedan arrojar luz sobre la naturaleza de los problemas tratados y sobre las posibles soluciones a los mismos. El punto central de la razón *en* Derecho internacional privado por lo que respecta a la historia de las fuentes internas del derecho español sobre la nacionalidad debe ser la oposición a utilizar sólo razones para dar cuenta del discurso jurídico, ya que para ello se precisan también causas, esto es, cosas o estados de cosas naturales y no exclusivamente cuestiones ideales como las razones.

La historia del Derecho español de la nacionalidad tiene que atender a razones e intereses como factores propios del desarrollo del discurso jurídico. Las razones sirven a los fines de analizar la coherencia del *status personae* que genera la nacionalidad y hace comprensible la narración histórica; por su parte, los intereses sirven para identificar los nuevos rumbos del concepto de español de

²⁷ Véase, GONZÁLEZ CAMPOS, J. *Comentarios al artículo 17 del Código Civil...* op. cit. P. 20.

origen dada la frecuente insuficiencia de las razones para determinar la racionalidad de algunas teorías en este sector de problemas.

18. La razón *del* Derecho internacional privado tiene como objetivo comprender para valorar las normas y principios que gobiernan la nacionalidad española al plantear preguntas como ¿qué significa realmente un principio de la nacionalidad respecto de su justificación? ¿qué pretenden realmente los jueces y demás autoridades con la aplicación de tales principios? y otros temas afines relativos a la fundamentación axiológica del Derecho internacional privado.

La idea de razón *del* Derecho internacional privado, pues, permite diferenciar radicalmente, por una parte, el procedimiento formal de legitimación de la ordenación jurídica de la nacionalidad española, y por otra parte, el procedimiento que atiende a la rectitud de las normas o principios *positivizados* con arreglo a valores. Así, una acción creadora del Derecho internacional privado español de la nacionalidad puede entenderse como buena en sí misma sin tomar en cuenta ningún objetivo ulterior o resultado concreto de la misma, esto es, un orden de razonamiento que se refiere a un nivel más elevado de generalización del razonamiento jurídico, a la bondad o justicia de la acción creadora o aplicadora del Derecho internacional privado según un modelo de valores o, según enfoques externos al sistema, las directrices (axiológicas) del mismo. Por consiguiente, cabe argumentar que la no consideración de la nacionalidad como derecho fundamental en la Constitución de 1978 aleja radicalmente la idea de plenitud de razón del Derecho de la nacionalidad respecto del ordenamiento jurídico español ²⁸.

19. La idea de definir la racionalidad *de* la norma española de la nacionalidad de forma abstracta, apela al concepto de eficacia social: una noción central si tenemos en cuenta que afirmamos la tesis según la cual la eficacia es una condición necesaria de la existencia de un sistema de Derecho internacional privado. Según este planteamiento, la norma de Derecho internacional privado de la nacionalidad es racional sólo si su eficacia social es tal que todas las razones normativas que tienen esa estructura son racionales socialmente.

²⁸ Véase, por ejemplo, ESPINAR VICENTE, J.M. *Voz Nacionalidad...* op. cit. P. 4.379.

Para ello, pues, partimos de una radical separación entre, por una parte, lo que es el criterio de validez de un sistema de Derecho internacional privado adoptado por un discurso, y por otra parte, el fundamento de esa validez, que implica la búsqueda de criterios de legitimidad del propio sistema de Derecho internacional privado: la razón *de* Derecho internacional privado nos remite a un concepto descriptivo de validez, referido a los procesos de creación y aplicación de normas de Derecho internacional privado, que ha de estar prefijado (en la aplicación de) la norma básica del sistema, esto es, la Constitución.

La explicación de una razón *de* Derecho internacional privado español de la nacionalidad sirve a los fines de establecer los criterios de identificación de normas y principios de Derecho internacional privado español, prestando especial atención a la distinción entre eficacia causal y eficacia normativa.

2. EL DISCURSO DE APLICACIÓN DE LA NACIONALIDAD

20. El discurso de fundamentación (de la nacionalidad) en sí mismo presupone la existencia de un discurso de aplicación que sirve a la *adecuada referencia* de la norma válida de Derecho internacional privado al caso concreto del tráfico externo: es el tema central de la *sentencia del Tribunal Supremo (Sala 4.ª) de 7 de julio de 1986* en relación a la doble naturaleza del Derecho de la nacionalidad en el sistema jurídico español²⁹. No obstante, las normas creadas mediante ese proceso son normas de racionalidad *derivadas* en su aplicación al caso concreto por el juez o autoridad.

El discurso de aplicación del Derecho (de la nacionalidad), la razón débil o razón prudencial, es un producto de la versión fuerte de la distinción entre *lex* e *interpretatio* en la crisis del Derecho común en la Europa occidental,³⁰ que desemboca en un modelo de

²⁹ Véase, FERNÁNDEZ ROZAS, J. *Derecho Español de la Nacionalidad*. Madrid. 1987. P. 31.

³⁰ Sobre el sentido histórico de esta distinción véase, TARELLO, G. *Storia della cultura giuridica moderna*. Bolonia. 1976. P. 67 y ss.

razón que juzga un caso de nacionalidad en el ámbito de la aplicación de las normas y principios de Derecho internacional privado en (dos) contextos bien diferentes.

El argumento en favor del análisis del discurso de aplicación de las fuentes del Derecho español de la nacionalidad puede ser descrito del mejor modo como la relación práctica de la razón juzgadora hacia las normas y principios que regulan la nacionalidad. Así y desde el ámbito del análisis conceptual del proceso histórico de formación del Derecho español de la nacionalidad, la propuesta de explicar el conocimiento de la conexión de la experiencia jurídica del presente inmediato de la nacionalidad –como vínculo político y como vínculo jurídico– para la razón juzgadora como diferenciada y discontinua del pasado de la razón legisladora, ofrece una alternativa a la visión estrictamente positiva del problema. Así, pues, el discurso de aplicación del Derecho español de la nacionalidad cobra todo su significado normativo cuando el discurso jurídico pasa de los requerimientos formales en la aplicación de los principios del Derecho de la nacionalidad a la contemplación del contenido material de sus razones: un discurso que atiende sobre todo a las razones que justifican en la idea de nacionalidad la separación estricta entre normas y principios de Derecho internacional privado sobre la base de que los principios y normas poseen un estructura lógica distinta, de una parte, y de otra parte, en función de que los principios y normas son distintos, pero la diferencia radica sólo en la mayor generalidad de los principios ³¹.

A. El medio para el *contexto de descubrimiento* de un concepto de nacionalidad

21. De una parte, el *contexto de descubrimiento* es una razón explicativa que verifica el procedimiento mediante el cual el juez llega a establecer una determinada premisa o conclusión derivada de una rela-

³¹ Para un análisis de las diferentes tesis sobre la distinción entre normas y principios en el ordenamiento español véase, ATIENZA, M., RUIZ MANERO, J. *Sobre principios y reglas*. DOXA. N.º 10. 1991. P. 101 y ss.

ción jurídica (de tráfico externo); y de otra parte, el *contexto de justificación* es una razón justificativa, esto es, los argumentos del juez para mostrar que su decisión es correcta o aceptable en las relaciones privadas internacionales³². No obstante, en ocasiones, como pone de relieve el discurso de aplicación comunitario del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas –como sucede con todo tribunal que desempeña funciones constitucionales– acaba por englobar ambos contextos mediante algún principio unificador: el caso más significativo –como explicita el propio Tribunal de Luxemburgo– es que el discurso de aplicación de la doctrina de la eficacia directa del ordenamiento jurídico comunitario precede y, al mismo tiempo, es el punto de partida del discurso de fundamentación de la ciudadanía europea³³.

Luego el primer contexto se relaciona con el proceso de descubrimiento de los principios del tráfico jurídico externo en materia de nacionalidad, mientras que el segundo contexto se refiere a las modalidades de aplicación de esos principios. La operatividad de esta distinción en el sistema español de la nacionalidad descansa en que el *contexto de descubrimiento* opera tanto en el discurso de fundamentación como en el discurso de aplicación del sistema, y otro tanto sucede con el *contexto de justificación* en este sector de problemas.

Luego si atendemos a la aplicación judicial o extrajudicial de las fuentes del Derecho de la nacionalidad, tenemos que subyugar entonces la necesidad de introducir en el concepto de discurso de aplicación una doble dimensión: de una parte, una dirección *programática*, como sistema de respuestas *adecuadas*, que se explicita en particular en el *contexto de descubrimiento* de los principios constitucionales preferidos a la ley; y, de otra parte, una dirección *sistemática*, como sistema de preguntas, que se refiere al *contexto de justificación* de la especificidad de la interpretación iusternacional privatista.

³² Para un análisis racionalista de los conceptos de razón fuerte y razón débil véase, BOBBIO, N. *La razón en el Derecho*. Doxa. N.º 2. 1985. P. 19. Para una exposición totalizadora del problema de la relación entre Derecho y Razón a lo largo del tiempo véase, FASSÒ, G. *La legge della ragione*. Bologna. 1964. P. 217 y ss.

³³ Véase, *Informe del Tribunal de Justicia sobre determinados aspectos de la aplicación del Tratado de la Unión Europea*. Actividades del Tribunal de justicia y del Tribunal de Primera Instancia de las Comunidades Europeas. N.º 15/95. Semana del 22 al 26 de Mayo de 1995. P. 4.

B. El medio de conocimiento del contexto de justificación de un concepto de nacionalidad.

22. Lo que nos permite justificar la tesis del desarrollo del discurso de *relación estructural* entre la razón legisladora española y la razón juzgadora española en el Derecho de la nacionalidad según exigencias racionales de los límites *internos* y *externos* a la competencia exclusiva del Estado en la regulación de la nacionalidad, es que ofrece distintos niveles de comparación en el análisis del discurso del Derecho internacional privado de la nacionalidad: en un primer nivel, lo que se afirma como racional es la existencia de más de *una respuesta de regulación adecuada* para un caso de nacionalidad; en un segundo nivel, lo que se afirma como racional es el fundamento que sostiene que hay *más de una solución de regulación adecuada* para el caso en cuestión.

La justificación es la siguiente: una cosa distingue a la codificación *estatal* del Derecho español de la nacionalidad de todo el pasado y le infunde su carácter particular: el conocimiento de la aparición y desaparición de la experiencia medieval del tiempo (inmutable), el espacio (irreductible) y la razón (fortuita, arbitraria y particular) y la consciencia de la conexión de la experiencia jurídica del presente inmediato del tráfico externo para la razón juzgadora como diferenciada y discontinua del pasado de la razón legisladora, de la dependencia de la razón juzgadora de la razón legisladora en la inacabable cadena de la existencia del tráfico jurídico externo.

En el centro de la codificación estatal del Derecho de la nacionalidad se encuentra, pues, la novedad de la localización de la diferenciación y la discontinuidad entre la razón legisladora y la razón juzgadora, y ese rasgo da a las fuentes internas *positivizadas* de Derecho internacional privado su carácter distintivo en la ordenación jurídica del tráfico externo.

23. El discurso de *relación estructural* evoca por sí mismo un aspecto primordial del discurso jurídico a partir de la indiscutibilidad de los valores de la Constitución de 1978, dado que, en él tenemos el modelo de relación entre pasado y presente que persigue una teoría de la racionalidad de la *fórmula codificadora* de las fuentes del Derecho español de la nacionalidad siempre que razón legisladora y

razón juzgadora sean conducidas a un tronco común: la aceptación de una *razón constituyente* separada de una *razón constituida* en la ordenación jurídica del tráfico externo.

Cuando la razón juzgadora intenta adecuar la razón legisladora transmitida a las necesidades actuales del tráfico jurídico externo tiene que *comprender*, primero, e *interpretar*, a continuación, una razón en relación con el sistema de Derecho internacional privado en el sector de la nacionalidad. La posición central del desarrollo de un discurso de *relación estructural* entre la razón legisladora y la razón juzgadora en la ordenación jurídica de la nacionalidad consiste en hacer una revisión de la *geografía axiológica* de la distinción entre creación y aplicación respecto del sistema de Derecho internacional privado español en materia de nacionalidad.

IV. LA PROYECCIÓN DEL DISCURSO DE LA NACIONALIDAD EN EL ORDEN COMUNITARIO.

24. En el debate sobre las relaciones entre nacionalidad y ciudadanía en la Unión Europea la apelación, total o parcial, a premisas políticas constituye una referencia constante y forzosa. Esa referencia se advierte con especial nitidez en el discurso de fundamentación comunitario –de la Europa de los ciudadanos, en los proyectos de Constitución europea y en el debate sobre la Carta de derechos fundamentales de los ciudadanos– y en el discurso de aplicación comunitario –del Tribunal de Justicia en la sentencia Micheletti de 7 de julio de 1992– que se remiten (en lo fundamental) a criterios políticos. En esta sección se analizan algunas de las más significativas argumentaciones políticas del discurso de la nacionalidad durante la construcción comunitaria en relación con los fundamentos jurídicos del modelo comunitario de integración económica. El análisis de esas argumentaciones muestra que el discurso comunitario no maneja una concepción imparcial, rigurosa y unívoca de la nacionalidad como vínculo político de aplicación del ordenamiento jurídico comunitario. La argumentación política constituye un instrumento para hacer penetrar en el funcionamiento de las Instituciones comunitarias respecto de los Estados miembros, la razón de ser del sistema comunitario: un *espacio* –en palabras de la Comisión de las

Comunidades Europeas— en el que las interdependencias económicas desembocan en la solidaridad política. ³⁴.

La racionalidad de ese espacio será a partir de ahora el objeto preferente de nuestro análisis y en el siguiente sentido: la pregunta ¿qué es la contraposición adecuada nacionalidad y ciudadanía en la Unión Europea? da lugar por lo menos a tres niveles de respuestas que implican tres cuestiones distintas y que se pueden formular alternativa o acumulativamente. En primer lugar, ¿qué hecho se describe con el término de ciudadanía de la Unión europea? para a continuación preguntarnos ¿qué manda, prohíbe o permite la ciudadanía de la Unión Europea? y finalmente concluir con la cuestión de ¿cómo se evalúa el problema de la ciudadanía de la Unión Europea?

1. LA CIUDADANÍA DE LA UNIÓN EUROPEA COMO IDEA POLÍTICA Y COMO FORMA JURÍDICA

25. A la pregunta ¿qué hecho se describe con el término ciudadanía de la Unión Europea? cabe contestar que tal concepto designa el discurso dominante (o definitorio) del siglo XX europeo (u occidental) consistente en sustituir la noción de súbdito recibida según la tradición del Estado absoluto del Antiguo Régimen por la noción de derechos fundamentales del Estado social de Derecho, utilizando como instrumento casi exclusivo la razón en relación con la idea de Constitución: es la tesis de que el elemento central de la noción de ciudadanía es su participación en la formación de la voluntad política ³⁵. La pretensión de racionalidad de este discurso dominante se advierte en los límites *internos* y *externos* a la competencia exclusiva del Estado en materia de regulación de la nacionalidad y, al mismo tiempo, explica que el punto de conexión nacionalidad en el Derecho internacional privado comunitario se articula en estructuras similares a las estructuras estatales del tráfico jurídico externo ³⁶.

³⁴ Véase, COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS. *Informe sobre el funcionamiento del Tratado de la Unión Europea...* op. cit. P. 3.

³⁵ Véase, por ejemplo, BIGLINO, P. *Ciudadanía europea y legitimidad democrática*. Revista de Estudios Europeos. n.º 9. 1995. P. 9.

La pregunta ¿qué hecho describe el término ciudadanía de la Unión Europea? desarrolla, a este respecto, dos objetivos. Primero, entre *evolución* del Derecho internacional privado de la nacionalidad de cada Estado miembro y *progreso* del Derecho internacional privado de la ciudadanía de la Unión Europea, el cambio de *paradigma* se sitúa más en la línea del segundo que en la del primero. Segundo, entre las dos teorías extremas que hacen del cambio de *paradigma* el precursor de la tesis de que la historia de la ciudadanía de la Unión Europea responde a un concepto de contraposición nacionalidad y ciudadanía que podríamos calificar de *única* o el anticipador del concepto de *más de una única* contraposición, nuestra interpretación no acepta ni lo uno ni lo otro en el siguiente sentido: el tema central del cambio de *paradigma* se fundaría sobre los mecanismos que permiten tales contraposiciones, dejando en un segundo plano toda consideración sobre su unicidad eventual.

A. La Europa de los ciudadanos y el modelo económico de integración europea

26. En el contexto de las dinámicas crecientes de globalización y regionalización de los mercados internacionales es cada vez más necesario contar con una teoría de los procesos que intervienen en el derecho de la nacionalidad desde una perspectiva integradora del repliegue del Estado-nación en el continente europeo: las tendencias nacionales para la reestructuración del sistema político y económico europeo se entrecruzan con el modelo de integración del Tratado de Maastricht que tiende (al igual que los Estados territoriales modernos) a desarrollar una estandarización u homegeneización social y funcional necesaria del conjunto de sus ciudadanos: es el caso emblemático de la ciudadanía de la Unión Europea.

La globalización de los mercados nacionales y el desarrollo de áreas de integración económica y política más amplias introducirán cambios importantes en la actual situación de *monopolización* de la regulación de la nacionalidad por parte del Estado-nación. La tendencia a la superación de la referencia estatal en el Derecho de la nacionalidad de los Estados miembros de la Unión Europea precede, pues, al comienzo de la dialéctica nacionalidad-ciudadanía comunitaria en

el contexto del mercado mundial dividido en cuasi-bloques comerciales, áreas protegidas de influencia clientelar, por el estilo de la Unión Europea, el Acuerdo triangular en América del Norte (NAFTA) o la Zona asiática del Pacífico.

27. El Programa legislativo de la Europa de los ciudadanos es considerado como el iniciador de la configuración definitiva de la versión política del proceso de integración europea, aunque no siempre se ha puesto suficientemente de relieve la significación que el Comité Adonnino tiene como modelo puente, que, sin romper bruscamente con el modelo comunitario anterior de corte económico, inicia el despegue definitivo hacia una nueva configuración de la construcción europea y sienta las bases para una nueva manera de entender el problema europeo ³⁷. El Programa de la Europa de los ciudadanos fue parcialmente incorporado por la Comisión de las Comunidades Europeas al Libro Blanco sobre el Mercado Interior comunitario, ³⁸ y refleja a modo de síntesis la reconstrucción del razonamiento político-jurídico de las posturas existentes en la Comunidad acerca de una nueva dimensión política, social y cultural de la integración europea.

La necesidad del tratamiento singular de la noción de pertenencia política en el sistema comunitario es una percepción que el Programa de la Europa de los ciudadanos recoge en sus orientaciones legislativas de futuro, y sobre esta cuestión caben pocas dudas; ³⁹ no obstante, el Programa pretende adecuar jurídicamente esta noción sin cambiar las reglas del juego de la gestión del Mercado Común, es

³⁶ Sobre esta idea respecto de la supervivencia en el Derecho comunitario de los puntos de conexión con algún elemento personal en el acceso al Mercado Interior comunitario véase, IDOT, L. *Le domaine spatial du Droit communautaire des affaires*. Travaux du Comité Français de Droit International Privé. Annés 1991-1992; 1992-1993. París. 1994. P. 156 y ss.

³⁷ Las orientaciones y recomendaciones del Comité Adonnino *ad hoc* para la Europa de los ciudadanos pueden verse en COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES. *L'Europe des citoyens*. Bulletin des Communautés Européennes. Suppl. 7/85.

³⁸ Véase, COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS. *La consecución del Mercado Interior comunitario*. COM(85) 310 final.

³⁹ Véase, COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS. *La Europa de los ciudadanos*. (COM(88) 331 final.

decir, las estructuras de las libertades de circulación que operan en el proceso de integración económica según reglas, principios y técnicas normativas tomadas de algunos subsistemas –en particular, nacionalidad y extranjería– del Derecho internacional privado, y que persiguen la realización de un Mercado Único entre varios Estados. El Programa legislativo de la Europa de los ciudadanos no define, por tanto, los puntos de conexión de la idea de pertenencia política respecto del ordenamiento comunitario, nada dice del problema de base de la gestión del Mercado Común del artículo 8 del Tratado de Roma, a saber, que la asimilación entre el nacional y el extranjero comunitario tiene como modelo de referencia el mercado nacional de cada Estado miembro.

28. Por lo que respecta al modelo comunitario de integración económica diseñado en el Tratado de Roma de 1957, subrayar que respondía a un estructura jurídica cuya racionalidad carecía de *valores políticos*. El problema se vuelve acuciante cuando acaecen en el decenio de 1980 los fenómenos políticos que conducirán, primero, al Programa Legislativo de la Europa de los ciudadanos y, posteriormente, al Acta Unica Europea. La finalidad básica de la Constitución (económica) del Acta Unica Europea ha sido la apertura definitiva de los mercados nacionales hacia un Mercado Interior comunitario, que funcionase como el mercado interno de un Estado según un régimen de libertad e igualdad. El Acta Única fue una respuesta parcial a los principales problemas planteados por los Informes del Comité Adonnino sobre la Europa de los ciudadanos.

Es bien sabido que el objetivo principal del Acta Unica es la realización del Mercado Interior comunitario, mientras que la Europa de los ciudadanos responde a una configuración más *política* de la integración europea. En consecuencia, la opción del legislador comunitario de incorporar al Acta Unica las recomendaciones del Comité Adonnino acerca de la supresión de los obstáculos a la libre circulación de mercancías, personas, servicios y capitales, y dejar fuera del Acta las propuestas sobre los aspectos políticos, sociales y culturales pertenecientes a la esfera de actividad de los ciudadanos de los Estados miembros de las Comunidades Europeas, no fue una postura neutral respecto del problema de la identidad política europea. La explicación puede ser la siguiente: a mediados del decenio de 1980 no se daban las condiciones suficientes para restablecer en los Tratados constituyentes de las Comunidades Europeas el equilibrio entre los aspectos económicos y

los aspectos no económicos en la construcción de la Europa comunitaria. Pues no se puede desconocer que, aunque los aspectos no económicos quedaron fuera formalmente del Tratado de Roma de 1957, la base subyacente del Derecho originario comunitario, la idea de Constitución (económica) es esencialmente de naturaleza política.

B) La Constitución europea en el lugar de las identidades sociales de los ciudadanos

29. Las relaciones entre el ordenamiento jurídico de los Estados miembros de la Unión Europea y el primer pilar del Tratado de Maastricht sobre la Unión Europea –el ordenamiento jurídico comunitario– se articulan, como *vinculación más fuerte* y a la espera de los desarrollos jurisprudenciales sobre el *principio de subsidiariedad* del artículo 3B del TCE,⁴⁰ a través de los principios jurisprudenciales de *primacía* y *eficacia directa* del Derecho comunitario⁴¹, pero también mediante otros principios jurisprudenciales entre los que destaca sobremanera el principio de *cooperación* entre los Estados miembros y las Instituciones comunitarias diseñado a partir del modelo legal del artículo 5 del Tratado de Roma.

⁴⁰ Sobre las posibles direcciones jurisprudenciales de este principio véase, MISCHO, J. *¿Un nuevo papel para el Tribunal de Justicia*. Gaceta Jurídica de la CEE.1991. D-14. P. 286 y ss. Sobre la justiciabilidad de este principio véase, CONSTANTINESCO, V. *Le principe de subsidiarité: un passage obligé vers l'Union Européenne*. L'Europe et le Droit. Mélanges en hommage à J. BOULOUIS. París. 1991. P. 42. Véase también CARETI, P. *Il principio di sussidiarità e i suoi riflessi sul piano dell'ordinamento comunitario e dell'ordinamento nazionale*. Quaderni Costituzionali. 1993. P. 13 y ss.

⁴¹ De estos dos principios básicos de articulación, es el principio de eficacia directa el que está todavía sometido a nuevos desarrollos jurisprudenciales: es la tesis de la eficacia directa (vertical) de las Directivas y sus (hasta el momento descartadas) ampliaciones horizontales. El desarrollo de esta tesis jurisprudencial tiene una incidencia directa sobre la evolución del Estatuto actual de la Ciudadanía Europea en el TCE. Sobre una visión que privilegia la dimensión positiva del efecto directo de (algunos) de los derechos de la ciudadanía de la Unión Europea en el contexto del propio TCE véase, LIÑÁN, D. *La ciudadanía de la Unión Europea*. El Derecho Comunitario Europeo y su aplicación judicial. (Dir: G. Rodríguez Iglesias-D. Liñan). Madrid. 1993. P. 278-279.

Los dos primeros principios pertenecen a la primera etapa de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, el llamado periodo constitucionalista, que perfiló el *marco constitucional* del denominado Derecho institucional comunitario iniciando de esta manera el proceso de *constitucionalización* de los Tratados originarios de las Comunidades Europeas ⁴²; proceso que continúa mediante la institucionalización jurisprudencial de la defensa de los derechos humanos en el sistema jurídico comunitario ⁴³, y que acaba (aparentemente) con la *autonomización* del ordenamiento jurídico comunitario: el discurso de aplicación de los Tratados originarios como Carta Constitucional de una Comunidad de Derecho ⁴⁴.

30. Subrayar, a este respecto, que la carencia en los Tratados originarios (y en las sucesivas reformas) de las Comunidades Europeas de un catálogo de derechos fundamentales ha sido de siempre uno de los argumentos centrales esgrimidos contra la consideración de que los Tratados fundacionales (y sus sucesivas reformas) tengan el valor ordinamental de una Constitución. Esta carencia ha sido suplida por la jurisprudencia del Tribunal de Luxemburgo con resultados controvertidos ⁴⁵. Como controvertido es el valor jurídico del artículo F.2 del Tratado de la Unión Europea, que ubicado en los apartados no justiciables del Tratado de Maastricht sobre la Unión

⁴² Proceso inicial de constitucionalización que abarcaría dos etapas, una primera relativa a la instauración del principio de eficacia directa, y la segunda concerniente a la consagración del principio de primacía. Véase, CRUZ VILAÇA, J. PIÇARRA, N. *Y-a-t-il des limites materielles a la revision des Traités instituant les Communautés Européennes?* Cahiers de Droit Européen. 1993. P. 10-11.

⁴³ Véase, CRUZ VILAÇA, J. PIÇARRA, N. *Y a-t-il des limites matrielles...* op. cit. P. 12.

⁴⁴ Véase, CRUZ VILAÇA, J. PIÇARRA, N. *Y-a-t-il des limites...* P. 25-26. Véase también HUGLO, J. *L'incompatibilité de l'accord sur l'Espace Économique Européen au regard du Traité de Rome*. Gazette Palais. N.º 78/79. 1992. P. Sobre la aportación y los límites de la Unión Europea respecto de este proceso véase, CURTIN, D. *The constitutional structures of the Union: an Europe of bits and pieces*. Common Market Law Review. 1993. Pg 66 y ss. Para una exposición general del problema de las llamadas cláusulas de intangibilidad en la Constitución véase, GARCÍA DE ENTERRÍA, E. *La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional*. Madrid. 1985. P. 97 y ss.

⁴⁵ Véase, por ejemplo, MUÑOZ MACHADO, S. *La integración europea: nuevos problemas jurídicos de consolidación desde la perspectiva de los ordenamientos internos*. Revista Andaluza de Administración Pública. 1991. P. 27 y ss.

Europea parece destinado, como señala E. PÉREZ VERA, a su incorporación a la Constitución comunitaria ya sea aisladamente como principio general del Derecho o en relación con la aplicación del Convenio Europeo de Derechos Humanos del Consejo de Europa de 1950 ⁴⁶.

En este mismo contexto, el discurso de aplicación de este proceso de *autonomización* del ordenamiento jurídico comunitario no terminaría el proceso de *constitucionalización* de los Tratados originarios (en opinión entre otros de J. CRUZ VILAÇA y N. PIÇARRA), pues, queda por resolver el problema de la posible existencia de unos límites materiales al discurso de fundamentación de la revisión de la Constitución de la Comunidad Europea –en la práctica el Tratado de Maastricht sobre la Unión Europea–, es decir, la existencia de unos principios *metacomunitarios* con valor de *supraconstitucionalidad*. Un segundo problema y corolario del anterior, sería delimitar con precisión cuáles son, en su caso, esos límites materiales. La existencia de un núcleo duro del modelo comunitario de integración económica puede situarse con toda probabilidad en el primer nivel de los fundamentos de la CEE, es decir, en la realización de las libertades económicas de circulación y su principio corolario de libertad de competencia; y, por consiguiente, el núcleo duro estaría integrado también por los principios jurisprudenciales de articulación entre los ordenamientos nacionales y el ordenamiento comunitario en la realización del Mercado Interior. ¿En este contexto qué pasa con la ciudadanía de la Unión Europea, pertenece o no pertenece a ese núcleo duro, pues, como primer dato, en la propia sistemática del TCE precede al desarrollo constitucional de las cuatro libertades de circulación del Mercado Interior comunitario? ⁴⁷.

31. Son sin duda los problemas del establecimiento de una ciudadanía de la Unión Europea los que revelan agudamente el carácter ilusorio de aislar tal concepto de un marco constitucional preciso, en unos casos, y de trasladar automáticamente algunos de sus mecanismos a la contrucción del Mercado Interior comunitario ⁴⁸.

⁴⁶ Véase, PÉREZ VERA, E. *El Tratado de la Unión Europea y los Derechos Humanos*. Revista de Instituciones Europeas. 1993. P. 476 y ss.

⁴⁷ Sobre la necesidad de tener en cuenta esta dato de carácter sistemático en el discurso de aplicación del TCE véase, COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS. *Informe sobre la ciudadanía de la Unión*. COM(93) 702 final. P. 2.

Si el modelo comunitario de integración económica no opera plenamente según el principio de base de la no discriminación por razón de nacionalidad, con mayor motivo el discurso de fundamentación del concepto de ciudadanía de la Unión Europea debía lógicamente establecer el *marco constitucional interno* que sirva de cauce normativo a las finalidades políticas del concepto, y diferenciarlo con especial nitidez de los otros conceptos de naturaleza económica.

Además, esta necesidad del discurso de fundamentación era el corolario de que el Tratado de la Unión Europea implica una redefinición del modelo de *Constitución económica abierta* de las Comunidades Europeas y su relación con los respectivos modelos nacionales, y todo ello sin olvidar que el Tratado de la Unión Europea en cuanto que ensayo de una futura Unión Europea política aviva el eterno dilema comunitario entre los Estados librecambistas y los Estados federalistas, dicho de otra manera el dilema entre ampliación y/o profundización.

2. LAS DIFERENTES GEOMETRÍAS DE LA CIUDADANÍA DE LA UNIÓN EUROPEA EN LA CONSTRUCCIÓN COMUNITARIA

32. El estudio del problema de la contraposición entre nacionalidad y ciudadanía de la Unión Europea nos interesa en este trabajo en dos sentidos diferentes: de una parte, nos concierne como objeto de conocimiento de la búsqueda de una definición teleológica del proceso constituyente de la idea de ciudadanía de la Unión Europea –es decir, para qué manda, prohíbe o permite–; de otra parte, nos afecta como medio de aproximación a la que podríamos llamar *ontología racional* del proceso, que supone la puesta en relación del medio para la obtención de un concepto adecuado de nacionalidad con el medio de conocimiento adecuado del cambio de *paradigma* de nacionalidad que produce el concepto de ciudadanía de la Unión Europea, y, sobre todo, situar el proceso en el contexto de la ampliación y/o profundización de la Unión Europea.

En efecto, la contraposición actual entre nacionalidad y ciudadanía en la Unión Europea resultará transformada, primero, si (como parece previsible) la Conferencia Intergubernamental de 1996 decide ampliar el

contenido de los derechos previstos en los artículos 8 a 8 E del TCE y, segundo, si cumpliendo el acuerdo del Consejo Europeo de Corfú de Junio de 1994 se inician las negociaciones de adhesión de los Países del Centro y Este de Europa. La paradoja del proceso es que la ampliación (en sus diferentes grados) del contenido del concepto de ciudadanía de la Unión Europea se puede disolver y, previsiblemente nunca lo contrario, en las diversas concepciones de la Europa –a la carta, de geometría variable, a varias velocidades, de círculos concéntricos, integración diferenciada con objetivos comunes– resultante de la ampliación.

A. La tesis de la contraposición *adecuada* entre nacionalidad y ciudadanía en la Unión Europea

33. Hemos señalado en secciones anteriores, y reiteramos ahora, que la tesis de la contraposición adecuada se corresponde con la idea de la ciudadanía de la Unión Europea como discurso de racionalidad normativa que se justifica como límite a la competencia exclusiva de los Estados en la regulación de nacionalidad, y permite abordar correctamente la cuestión de si existe o no una *única* contraposición adecuada. Según una versión fuerte de la tesis de la única contraposición esta sí que existe y además puede ser verificada a partir de la concepción de la ciudadanía de la Unión Europea como un *tertium genus*; para la versión débil también existe una única contraposición, pero no siempre puede ser verificada porque la ciudadanía de la Unión Europea no expresa un vínculo político en la medida en que no hay una relación directa entre el individuo y el ordenamiento jurídico comunitario. Y según nuestra postura no puede haber una única contraposición adecuada dada la naturaleza de la *relación estructural* entre el discurso de fundamentación y el discurso de aplicación sobre los límites a la competencia exclusiva del Estado en la regulación de la nacionalidad. Al defender la postura de que no existe una única contraposición adecuada adquiere una gran importancia, en la argumentación jurídica de la postura, la justificación interna y externa de los límites a la competencia exclusiva del Estado, para evitar la ambigüedad y garantizar un máximo de desarrollo normativo a las previsiones actuales de los artículos 8 a 8 E.

La tesis de la necesidad de más de una única contraposición exige, por lo tanto, según nuestro análisis el abandono de las condiciones de

racionalidad de un único discurso sobre el vínculo político y el vínculo jurídico en el tráfico jurídico intracomunitario conjugados en la proporción correcta en orden a justificar porqué hay *más de una única* contraposición adecuada en los casos de Derecho internacional privado de la Unión Europea. Debemos insistir, por tanto, que la razón acerca de la contraposición nacionalidad y ciudadanía en la Unión Europea se corresponde, en primer lugar, con el proceso de *diversificación* de las razones y los intereses del proceso de integración europea tanto en el desarrollo de las formas de vida jurídica como en el desarrollo de las formas de vida social; y, en segundo lugar, con la tendencia general de desarrollo del tráfico jurídico intracomunitario hacia estructuras y regulaciones cada vez más complejas, es decir, la estructura actual en tres pilares –de naturaleza comunitaria e intergubernamental– del Tratado de Maastricht sobre la Unión Europea, que se han originado de estructuras y organizaciones mucho más sencillas, en este caso, los Tratados fundacionales de las Comunidades Europeas ⁴⁹.

34. El primer argumento a retener es que el interés por el ámbito de las condiciones que hacen razonable este proceso constituyente no pertenecen sólo a las condiciones que hacen realizable el proceso, esto es, los requisitos o exigencias legales que hay que tener en cuenta para

⁴⁸ Lo que obliga a la doctrina a distinguir en el reconocimiento de los derechos en este ámbito de problemas entre (i) los *contenidos esenciales funcionales* que operan sobre la base del principios de no discriminación por razón de nacionalidad del artículo 6 del TCE, (ii) los *contenidos esenciales especiales* que se articulan sobre la idea de la vinculación de la persona a su Estado, (iii) los *contenidos esenciales generales* que designan los Derechos Humanos. A este respecto, como pone de relieve D. LIÑÁN, la inclusión de la ciudadanía de la Unión Europea en la categoría (ii) presupone argumentar sobre la base de una distinción muy artificial entre derechos que se predicán de la persona (Derechos Humanos) y derechos que se predicán de la vinculación a un Estado (ciudadanía). Véase, LIÑÁN, D. *Derechos fundamentales y de ciudadanía en la Constitución Europea*. La Constitución Europea... op. cit. P. 78 y ss.

⁴⁹ Un problema distinto es la cuestión de si la complejidad de la construcción europea significa *necesariamente* la (no) inteligibilidad del Tratado de Maastricht sobre la Unión Europea. A este respecto, hay unanimidad de posturas en las Instituciones comunitarias y los Estados miembros: la CIG 96 debe proceder a una nueva redacción de los Tratados originarios en orden a una mejor comprensión (en todos los sentidos) de los mismos. Véase, por ejemplo, COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS. *Informe sobre el funcionamiento del Tratado de la Unión Europea*. op. cit. P. 36.

la producción del resultado que se desea obtener, sino que pueden interpretarse como un reflejo del cambio de equilibrio entre las formas estatistas de control de las estructuralidades normativas de la nacionalidad, por una parte, y sus equivalentes formas sociales, por otra.

Para a continuación subrayar otro argumento: las condiciones que hacen razonable el proceso constituyente de la noción de ciudadanía de la Unión Europea va *más allá* de la articulación de los intereses sociales en la ordenación jurídica del tráfico intracomunitario, pues, el proceso va buscando la aceptación y, por tanto, tiene una relación directa con los fines del discurso jurídico que las acepta como razones en el sistema comunitario.

Nuestra tesis desarrolla argumentos conducentes a que la teoría de la necesidad de más de una contraposición entre nacionalidad y ciudadanía en la Unión Europea no asume la tarea de ofrecer predicciones sobre acontecimientos normativos específicos sino la de prever los argumentos normativos dentro de los cuales la conformación de acontecimientos normativos específicos no resulta arbitraria o injustificada. Es el caso, por ejemplo, de la racionalidad con arreglo a fines de tráfico jurídico intracomunitario de la *desintegración* de un estatuto diferencial entre nacionales y extranjeros comunitarios en un Estado dado de la Unión Europea, como es el caso, por ejemplo, del recurso al Defensor del Pueblo de la Unión Europea, y todo ello por causa de una proliferación previsible de *estatutos diferenciales según geometrías variables* que contendrán normas en círculos concéntricos de naturaleza comunitaria o de naturaleza intergubernamental.

35. Es cierto que el concepto de *más de una única* contraposición de las relaciones nacionalidad y ciudadanía al cual conectamos el concepto de razones acerca del Derecho de la nacionalidad proviene de la afirmación de que el discurso de fundamentación de un fin de tráfico jurídico intracomunitario y el discurso de aplicación para la consecución de tal fin sólo se puede dar mirando al futuro, y al futuro de un movimiento *evolutivo* de las relaciones de nacionalidad y ciudadanía: es la tesis central (oculta) de la Sentencia Micheletti del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas de 7 de julio de 1992⁵⁰.

⁵⁰ La sentencia Micheletti aporta más por lo que no dice que por el contenido mismo de sus considerandos o el propio fallo de la sentencia. Así, por ejemplo,

En efecto, la respuesta del Tribunal de Justicia es de una aparente sencillez: es contrario al Derecho comunitario (que respecto del derecho de establecimiento) *que un Estado miembro deniegue dicha libertad al nacional de otro Estado miembro que ostente al mismo tiempo la nacionalidad de un Estado tercero, basándose en que la legislación del Estado miembro de acogida lo considera nacional del Estado tercero*. El resultado final de la sentencia produce, por tanto, la falsa imagen de que el núcleo central de la argumentación se mantiene en la tesis de la competencia exclusiva del Estado en materia de regulación de la nacionalidad, pues, como pone de relieve J.L. IGLESIAS BUHIGUES, lo que el Tribunal de Luxemburgo dice es la nacionalidad es una competencia de cada Estado miembro que debe *ejercerse de conformidad* con el Derecho comunitario ⁵¹.

Todo ello equivale en alguna medida a un concepto de la historia del concepto de ciudadanía de la Unión Europea orientado, finalista, en absoluto neutral. La respuesta a esta objeción podría ser la siguiente: sólo es posible analizar la dirección finalista del discurso de aplicación del Tribunal de Justicia porque quien afirma la necesidad de una única contraposición –por ejemplo, las autoridades españolas respecto de las pretensiones del Sr. Micheletti– realiza y organiza los *finés* que fundamentan las razones de sus afirmaciones.

B. La tesis de la *única* contraposición entre nacionalidad y ciudadanía en la Unión Europea

36. El carácter inacabado de la ciudadanía de la Unión Europea diseñada en los artículos 8 a 8 E del TCE respecto del proceso político de integración europea, la falsa ilusión de vincular la ciudadanía

N. BOUZA entiende que en la argumentación judicial se encuentra implícita la formulación de una norma material de Derecho comunitario para resolver los conflictos positivos de nacionalidad. Véase, BOUZA, N. *El ámbito personal de aplicación del derecho de establecimiento en los supuestos de doble nacionalidad*. Revista de Instituciones Europeas. 1993. P. 567-568.

⁵¹ Véase, IGLESIAS BUHIGUES, J.L. *Doble nacionalidad y Derecho comunitario...* op. cit. P. 965.

de la Unión Europea al discurso de la propia nacionalidad de cada Estado miembro, la pervivencia tan acusada del modelo comunitario de integración negativa basado en el principio de no discriminación por razón de nacionalidad, revelan que la regulación de un nuevo Estatuto de la ciudadanía europea es uno de los retos legislativos de la futura ampliación de la Unión Europea.

En efecto, el debate sobre la ampliación y/o profundización de la Unión Europea centrará los trabajos de la CIG 96: los defensores de las tesis de la *Europa a la carta*, la *Europa de geometría variable*, la *Europa a varias velocidades*, la *Europa de los círculos concéntricos*, construyen teorías sobre la naturaleza subyacente de los fenómenos europeos y confían en su capacidad de defender sus especulaciones teóricas por medio de argumentos comunitarios, y no solamente invocando la autoridad de la razón de Estado. El conjunto de esas teorías tratan de ir más allá de las apariencias resultantes de la nueva configuración de Europa después del final del conflicto Este-Oeste con el fin de explicar la diversidad de los fenómenos en términos de algún principio unificador. La gran contribución de estas teorías parecen ser, en efecto, al día de hoy, el perfeccionamiento de las razones del discurso de fundamentación racional del proceso de construcción comunitaria en relación con la *idea* de Europa; pero al mismo tiempo esas teorías parecen poner al descubierto que esas razones, de por sí, no son suficientes para llegar a una decisión concluyente en favor de una (mayor) proximidad del ciudadano a los nuevos procesos y en cualquiera de sus posibles manifestaciones.

37. Es posible identificar estrategias que se repiten en el conflicto entre la ampliación y la profundización de la Unión Europea: el proyecto de la integración europea diferenciada es capaz no sólo de explicar la totalidad de los nuevos fenómenos europeos, sino también de dictar normas de conducta y formas de organización social. Es el retorno del *momento de apogeo* de la Europa de las naciones, momento paradigmático no sólo para el discurso de fundamentación de la nacionalidad construido sobre el moderno Estado territorial, sino también para la afirmación del punto de conexión del Derecho internacional privado basado en algún elemento de naturaleza personal.

Los argumentos centrales de estas teorías dirían simplemente que no puede haber más que una única contraposición adecuada

entre nacionalidad y ciudadanía en el proceso europeo de integración diferenciada sin objetivos comunes, ya que si bien toda contraposición depende de los fines en relación con los cuales se procede a la evaluación y el contexto en que se hace, sin embargo, aun concendiendo eso, de lo que se trata es de (re)afirmar la competencia exclusiva del Estado en materia de regulación de la nacionalidad.

Por consiguiente, el problema de la necesaria redefinición del concepto de ciudadanía de la Unión Europea en la CIG 96 sirve como termómetro de la magnitud de los nuevos desafíos subyacentes al diseño de la reforma del Tratado de Maastricht sobre la Unión Europea. Ahora bien, los discursos de fundamentación y aplicación de los conceptos de nacionalidad y extranjería en la construcción europea indican que ha pasado ya el momento de escoger entre una Europa federal y una Europa de los Estados⁵². Y que la postura más acorde con los citados discursos sea, ante todo, que la transformación del concepto de ciudadanía de la Unión Europea resultante de la ampliación de la Unión Europea, se debe hacer en paralelo a la profundización de los elementos de vertebración de un (nuevo) Tratado fundacional para los ciudadanos de la Unión.

3. EL PUESTO DE LA CIUDADANÍA DE LA UNIÓN EUROPEA EN UNA NOCIÓN PROCEDIMENTAL DE NACIONALIDAD

38. La necesidad de pasar de hechos –la nacionalidad como reconocimiento del hecho social– porque en definitiva es casi un lugar común la identificación de la ciudadanía de la Unión Europea en

⁵² Quizá sea ésta la conclusión más significativa de la (hasta cierto punto decepcionante) toma de postura del Parlamento Europeo sobre la reforma del Tratado de Maastricht. En línea con esta postura el Parlamento Europeo decidió, de manera coherente, excluir del ámbito de su Resolución la cuestión de la Constitución europea. En materia de ciudadanía de la Unión no hay, precisamente, ni muchas novedades ni mucho menos innovaciones de cierta entidad. El texto íntegro del Acuerdo del Parlamento Europeo: *Resolución sobre el funcionamiento del Tratado de la Unión en la perspectiva de la CIG 96- Realización y desarrollo de la Unión*, puede consultarse en Aranzadi. Comunidad Europea. Junio. 1995. P. 71 y ss.

el Tratado de Maastricht, con ciertos hechos, a razones que justifiquen la *preexistencia* de un sistema de derechos en los ordenamientos nacionales de los Estados miembros de la Unión Europea, es, en rigor, el primer nivel de la manifestación de la dependencia entre Derecho de la nacionalidad y razón del proceso constituyente de la ciudadanía de la Unión Europea, algo positivo, incluso, un logro: un orden de pensamientos aceptable sobre algunas de las realidades económicas del mundo capaz de llegar hasta los confines de un discurso jurídico, hasta el extremo de un Derecho internacional privado de la Unión Europea según un discurso de fundamentación.

En este extremo –del que la codificación del Derecho internacional privado en la Unión Europea no se separa– que es el extremo de la dinámica (según las previsiones del artículo 8E del TCE) del concepto de la Unión Europea del futuro, se plantean los conflictos de racionalidad de las fuentes internas del Derecho internacional privado español: en particular, los conflictos entre las razones *de* la nacionalidad de cada Estado miembro de la Unión y las razones *de* la ciudadanía de la Unión Europea.

39. Hay un segundo nivel de la manifestación de dependencia entre Derecho internacional privado de la nacionalidad y razón del proceso constituyente de la ciudadanía de la Unión Europea que se refiere a la pretensión de racionalidad del discurso de correspondencia de ambas razones. Esta cuestión puede plantearse con lo que denominaríamos parte B de la razón en relación con el Derecho de la nacionalidad, es decir, las reflexiones encaminadas a explicitar las condiciones de aplicación de la norma básica *regulativa* de la nacionalidad, previamente especificada en la parte A, a las situaciones históricas contingentes.

La norma básica es procedimental: se limita a exigir que los conflictos de racionalidad en materia de nacionalidad sean dirimidos por la búsqueda de límites *internos* y *externos* a los discursos de fundamentación y aplicación que tienen la pretensión de afirmar la competencia exclusiva del Estado en la regulación de la nacionalidad. Las acciones concretas tienen que regirse por normas situacionales; la norma básica sólo indica como se legitiman las normas situacionales. Pero esta concepción de un posible discurso de relación entre la nacionalidad propia de cada Estado miembro de la Unión Europea y (una nueva) ciudadanía europea reconoce a su vez

que las condiciones históricas pueden y suelen restringir la búsqueda de tales *límites* y de sus respectivas justificaciones. En otros términos: la norma básica es necesaria, pero insuficiente.

IV. CONCLUSIONES

40. Este trabajo ha perseguido un triple propósito: primero, rebatir la concepción de la norma de Derecho español de la nacionalidad únicamente como mandato jurídico, segundo, pretender una explicación del discurso de racionalidad normativa de la ciudadanía de la Unión Europea manteniendo la tesis de la separación entre la nacionalidad y la extranjería y, tercero, mostrar que los problemas de la identificación del concepto de ciudadanía en la Unión Europea no se deben sólo al abismo que pueda existir entre el discurso de fundamentación y el discurso de aplicación aplicación del mismo, sino a la dificultad de saber cuáles son los elementos que componen la (proyectada) dimensión *comunitaria* del proceso de pertenencia política a la construcción europea.

De las distintas dimensiones de la contraposición nacionalidad y ciudadanía en la Unión Europea que interesan al sistema de Derecho internacional privado, cabe retener una idea fundamental: el discurso de fundamentación de la ciudadanía europea construido sobre el discurso de la nacionalidad de los Estados miembros constituye un *escenario de referencia* adecuado que conduce a la construcción europea hacia una determinada dirección y finalidades. El problema ya no consiste, pues, en la valoración finalista de las consecuencias jurídicas resultantes del carácter abierto de la noción de ciudadanía de la Unión Europea, sino en la valoración finalista de las consecuencias jurídicas del rumbo hacia la ampliación y/o profundización de la Unión Europea.

41. Finalizada la primera reunión del Grupo de Reflexión sobre la reforma del Tratado de la Unión Europea dedicada monográficamente a la cuestión de la ciudadanía y la Unión Europea, las dudas e interrogantes acerca de la viabilidad de la transformación del concepto de ciudadanía europea permanecen en el horizonte de la CIG 96. Un nuevo concepto largamente sentido y cuya plasmación final

en el Tratado de la Comunidad Europea así como las perspectivas de renovación del mismo invitan más a la desesperanza –el *euroescepticismo*– que al optimismo.

El sistema de contraposición entre nacionalidad y ciudadanía en la Unión Europea es muy ambiguo: la retórica de la ciudadanía europea como un *plus* añadido a la nacionalidad propia de cada uno de los Estados miembros de la Unión Europea evidencia todavía una desconfianza a veces radical acerca de la configuración comunitaria del proceso de integración europea. La conclusión más positiva como casi siempre cabe buscarla en el contexto de las expectativas generadas por la nueva idea, en la dinámica (de integración) europea que producen sus previsiones normativas, en la presión que provocarán algunas expectativas frustradas –en particular, la *non nata* Carta de Derechos fundamentales de los ciudadanos comunitarios– sobre la CIG 96. En la última recta del siglo XX, la idea de ciudadanía sigue siendo un concepto demasiado nuevo para la construcción europea.