



Doi: <https://doi.org/10.17398/2695-7728.37.139>

LA IDENTIDAD EUROPEA COMO MECANISMO DE LEGITIMIDAD
DEMOCRÁTICA EN LA CONSTRUCCIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA.
UN DESAFÍO GLOBALIZADOR

*THE EUROPEAN IDENTITY AS A MECHANISM OF DEMOCRATIC
LEGITIMACY IN THE CONSTRUCTION OF THE EUROPEAN
UNION. A GLOBALIZING CHALLENGE*

ADRIÁN GARCÍA ORTIZ¹

Universidad de Alicante

Recibido: 06/11/2021

Aceptado: 30/12/2021

RESUMEN

Este artículo pretende analizar los diferentes intentos por parte de los Estados miembros de la Unión Europea y de sus propias instituciones de configurar una identidad europea propia capaz de legitimar democráticamente el proyecto europeo. En una primera etapa, y debido a la todavía vigente percepción de los beneficios de la paz conseguida tras la Segunda Guerra Mundial y la integración económica, no se produjeron esfuerzos significativos en torno la construcción de una identidad europea. En una segunda etapa, iniciada en 1984, comienza a percibirse que la mera percepción de beneficios económicos

¹ Profesor de Derecho Constitucional de la Universidad de Alicante. Doctor en Derecho Constitucional por la Universidad de Alicante. Estudios de Posgrado sobre justicia e interpretación constitucional, comparación jurídica y Derecho de la Unión Europea por las Universidades de Castilla-La Mancha y Bolonia y el European University Institute de Florencia. Sus principales líneas de investigación son la dimensión dogmática del Derecho constitucional europeo, el proceso de construcción constitucional de la Unión Europea y el principio democrático.

no es suficiente para fundamentar democráticamente el proyecto comunitario, por lo que comienzan a trasladarse a la Unión categorías y conceptos propios del constitucionalismo clásico; en particular la ciudadanía europea establecida por el Tratado de Maastricht. Finalmente, la Declaración de Laeken de 2001 abrió una tercera etapa en la que se produjeron importantes reformas estructurales y avances en materia de identidad europea y legitimidad democrática a través de la fallida Constitución europea y el posterior Tratado de Lisboa.

Palabras clave: Identidad europea, legitimidad democrática, ciudadanía europea, Unión Europea, Derecho constitucional europeo.

ABSTRACT

This article aims to analyse the several attempts by EU Member States and their own institutions to shape a European identity capable of democratically legitimising the European project. In the first stage, and due to the perception of the benefits of the peace achieved after the Second World War and economic integration, no significant efforts were made to build a European identity. In a second stage, since 1984, it began to be perceived that the mere perception of economic benefits was not enough to democratically base the Community project, and so categories and concepts of classical constitutionalism began to be transferred to the Union; in particular, European citizenship, established by the Maastricht Treaty. Finally, the Laeken Declaration of 2001 opened a third stage in which important structural reforms and advances were made in terms of European identity and democratic legitimacy through the failed European Constitution and the subsequent Lisbon Treaty.

Keywords: European identity, democratic legitimacy, European citizenship, European Union, European Constitutional Law.

Sumario: 1. *Introducción: identidad europea y legitimidad democrática.* 2. *Primera etapa (1951-1984): la ausencia de debate identitario y el Informe Tindemans.* 3. *Segunda etapa (1984-2001): la traslación del lenguaje constitucional a la Unión Europea.* 4. *Tercera etapa (2001 a la actualidad): la construcción de un nuevo relato legitimador.* 5. *Observaciones finales.*

1. INTRODUCCIÓN: IDENTIDAD EUROPEA Y LEGITIMIDAD DEMOCRÁTICA

La Unión Europea (UE) se ha enfrentado desde sus orígenes a un problema identitario: confirmado el éxito del proyecto europeo como mecanismo de consecución y preservación de la paz y como mercado común sin fronteras interiores, éste ha fracasado en la conformación de un *demos* o de una identidad propia europea que pudiera legitimar democráticamente el nivel de ejercicio de poder en que ha devenido la Unión.

Las múltiples crisis a las que se enfrenta la Unión (las consecuencias de las políticas de austeridad de la crisis económica del 2008, la salida del Reino Unido, el drama de los refugiados o los ataques al Estado de Derecho por parte de Estados miembros como Polonia y Hungría) pueden ser consideradas, de hecho, como síntomas de la inexistencia de una identidad propia, a la que contribuye, sin duda, su complejidad institucional (y burocrática), la inexistencia de un debate político en la Unión entre mayorías y minorías —en favor de un debate de los Estados *contra* la Unión— o la ausencia de partidos políticos o medios de comunicación europeos.

La UE, no obstante, consciente de que la débil o inexistente identidad europea lastra la legitimidad democrática del proyecto y, con ello, su propia supervivencia, ha desarrollado a lo largo de su existencia, a través de cambios normativos y de la adopción de políticas públicas, una serie de medidas tendentes a fomentar un sentimiento de conciencia colectiva entre los pueblos de Europa. El objetivo de este artículo consiste en la elaboración de una cronología de los esfuerzos que, en el plano jurídico-constitucional y político, han adoptado las instituciones europeas en favor de la consecución de una mayor legitimidad democrática.

2. PRIMERA ETAPA (1951-1984): LA AUSENCIA DE DEBATE IDENTITARIO Y EL *INFORME TINDEMANS*

La actitud de las instituciones comunitarias sobre la necesidad de dotar a la UE de una identidad propia legitimadora ha atravesado tres etapas. Durante una

primera fase, que transcurre desde la creación de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA) hasta 1984, no se produjo prácticamente ningún debate riguroso sobre la conveniencia de conseguir la adherencia de la ciudadanía al proyecto comunitario, que era, en este momento, un proyecto de naturaleza esencialmente económica. Por ello, la construcción europea descansó en este periodo en una tolerancia pasiva o acrítica por parte de la ciudadanía fundamentada en una ponderación aceptable entre el beneficio percibido y los poderes (entonces reducidos) otorgados a las instituciones supranacionales.

La cooperación económica que suponía la Comunidad Económica Europea (CEE), y que constituía su objetivo prioritario, se presentaba como el *medio* idóneo para alcanzar un *fin* político incuestionable: el mantenimiento de la paz. La amenaza al conflicto era evidente durante las primeras décadas, cuando aún Europa trataba de reponerse de la devastación producida por la Segunda Guerra Mundial y permanecía en el imaginario colectivo los horrores del Holocausto. La Guerra Fría permitió la continuación de la lógica del conflicto, especialmente por la configuración del continente europeo como el dique de contención frente al comunismo soviético. Además, comenzaron a ser perceptibles los primeros beneficios económicos; en concreto, la supresión en 1968 de las barreras aduaneras entre los Estados miembros y la creación de un arancel aduanero común a las mercancías procedentes de terceros Estados.

Con todo, es posible constatar en estas décadas un exiguo atisbo de debate sobre la necesidad de obtener el apoyo ciudadano a la CEE: el producido en torno al *Informe Tindemans*². En la cumbre de París de 19 y 20 de octubre de 1972, los jefes de Estado y de Gobierno de los nueve Estados Miembros decidieron abrir un proceso de transformación de las relaciones existentes entre los Estados en una Unión Europea (término utilizado por primera vez en este momento)³, que debería culminar antes de la finalización del decenio. A tal efecto,

2 De modo paralelo, a partir de la Declaración sobre la identidad europea de 1973 (“Declaration on European Identity”. *Bulletin of the European Communities* 12 (1973): 118-122), se incorpora al discurso de las instituciones comunitarias, paulatinamente, los valores y derechos fundamentales.

3 “Texto íntegro del comunicado final de la Conferencia ‘Cumbre’ de París, de los días 19 y 20 de octubre de 1972”. *Revista de Instituciones Europeas* 1, n° 1 (1974): 498.

en la cumbre, celebrada también en París, de 9 y 10 de diciembre de 1974 — definida por el anfitrión, Giscard d’Estaing, como la última cumbre y el primer Consejo Europeo—, encargaron al primer ministro belga, Leo Tindemans, la redacción de un informe que debía recoger la opinión de las instituciones comunitarias y los resultados de las consultas realizadas con los gobiernos y los medios representativos de la opinión pública de la Comunidad⁴. Tindemans, tras estudiar los informes remitidos por las instituciones y entrevistarse con responsables gubernamentales y un elevado número de interlocutores del mundo político, sindical, profesional, universitario y periodístico⁵, remitió su informe al Consejo Europeo el 29 de diciembre de 1975, publicándose el 7 de enero de 1976⁶.

El informe no dio lugar a la adopción de ninguna medida concreta, pero sí inició una serie de debates en el seno del Consejo Europeo sobre sus propuestas: el Consejo Europeo de La Haya de 29 y 30 de noviembre de 1976 expresó la necesidad de lograr una Unión Europea a través del fortalecimiento de la solidaridad entre sus Estados y sus pueblos y que debería convertirse en una realidad que contribuyera a proteger los derechos de la ciudadanía y la mejora de su

4 “La Conferencia de los Jefes de Gobierno de la Comunidad Económica Europea (9/10-12-74)”. *Revista de Instituciones Europeas* 2, nº 2 (1975): 614.

5 Antonio Truyol Serra, “El informe Tindemans”, *Revista Española de Derecho Internacional* 29, nº 1 (1976): 92.

6 “Report on European Union. Report by Mr Leo Tindemans, Prime Minister of Belgium to the European Council”. *Bulletin of the European Communities. Supplement 1/76* (1976). Para un análisis en profundidad sobre el *Informe Tindemans* y las reacciones al mismo puede consultarse: Ferrán, Gabriel. “El informe Tindemans sobre la Unión Europea”. *Revista de Instituciones Europeas* 3, nº 2 (1976): 327-348. El informe realizaba un conjunto de propuestas —realistas y factibles, según su autor— para el tránsito hacia una Unión Europea que no debía constituir el destino final sino un paso más en el proceso de unificación de Europa. Tindemans propone dos líneas de actuación para acercar Europa a su ciudadanía: la protección de los derechos de los europeos y la “manifestación concreta de la solidaridad europea a través de signos externos perceptibles en la vida cotidiana”. En la primera, se sugiere un recurso directo ante el Tribunal de Justicia contra los actos de las instituciones que violen los derechos fundamentales, la adopción de medidas para la tutela de los derechos de los consumidores y la protección del medio ambiente; en la segunda, se propone, entre otras, la desaparición gradual de los controles fronterizos a las personas que se desplazan entre Estados miembros, los intercambios estudiantiles y la equivalencia de diplomas y estudios. Además, propone la creación de una “Fundación Europea” financiada por la Comunidad, los Estados y fondos privados, que debería promover “anything which could help towards greater understanding among our peoples by placing the emphasis on human contact: youth activities, university exchanges, scientific debates and symposia, meetings between the socio-professional categories, cultural and information activities”. Report on European Union..., 26-28.

calidad de vida⁷. Asimismo, encomendó a la Comisión y al Consejo de Asuntos Exteriores la elaboración de un informe anual sobre los resultados conseguidos y los progresos alcanzables a corto plazo en las diferentes áreas de integración en las que la concepción común de la UE fueran convirtiéndose en una realidad práctica. El *Informe Tindemans*, pese a caer en el olvido de las instituciones europeas, fue relevante tanto porque la ciudadanía adquiriría un protagonismo insólito hasta la fecha⁸, como porque muchas de las reformas propuestas fueron, décadas después, llevadas efectivamente a la práctica⁹.

3. SEGUNDA ETAPA (1984-2001): LA TRASLACIÓN DEL LENGUAJE CONSTITUCIONAL A LA UNIÓN EUROPEA

En el periodo que transcurre desde 1984 hasta la Declaración de Laeken de 2001 se puso de manifiesto que la mera percepción de beneficios económicos no era suficiente para fundamentar democráticamente el proyecto comunitario¹⁰;

7 Conclusiones del Consejo Europeo de La Haya de 29 y 30 de noviembre de 1976, recuperado de: https://www.consilium.europa.eu/media/20791/the_hague_november_1976__eng_.pdf.

8 Tindemans afirmará en el informe que

[n]o one wants to see a technocratic Europe. European Union must be experienced by the citizen in his daily life. It must make itself felt in education and culture, news and communications, it must be manifest in the youth of our countries, and in leisure time activities. It must protect the rights of the individual and strengthen democracy through a set of institutions which have legitimacy conferred upon them by the will of our peoples. The image of Europe must be in line with its motivations and opportunities, it must demonstrate to those within and without the solidarity of our peoples and the values of our society. I am convinced that this Europe, a progressive Europe, will lack neither power nor impetus (Report on European Union..., 12).

9 Las predicciones se hicieron realidad en el ámbito, sobre todo, de las reformas institucionales: Tindemans propuso la celebración de un debate anual sobre el estado de la Unión en el Parlamento Europeo; la atribución al Consejo Europeo de la función de proporcionar directrices coherentes de política general basadas en una visión integral de los problemas; el recurso al voto mayoritario en el Consejo como práctica habitual; o un nuevo sistema de elección del presidente de la Comisión en el que la designación correspondía al Consejo Europeo y la confirmación, previa declaración del candidato, al Parlamento Europeo, tras lo cual el nuevo presidente debía designar a los comisarios en colaboración con el Consejo, teniendo en cuenta el número asignado a cada país. Report on European Union..., 29-34.

10 Algunos autores han denunciado que la cooperación económica no sólo no genera automáticamente un sentimiento de pertenencia, sino que tampoco conduce necesariamente a una mayor integración política:

[e]conomic integration simply does not, of itself, lead to political integration because markets cannot produce a politically resilient solidarity. (...) Markets may create the economic basis of a polity, and are therefore an indispensable condition of its political constitution. But they cannot on their own produce the Union's political integration. The original expectation that the EU's political unity would be a consequence of the European common market has proven illusory.

era necesario dotar a la nueva UE de un discurso que le otorgara identidad y legitimidad, por lo que empieza a utilizarse en el nivel europeo conceptos como democracia, soberanía y constitución. Es conocida la apelación del entonces presidente de la Comisión Europea, Jacques Delors, a la necesidad de encontrar un “alma de Europa” (“¿quién es el que se enamora de un mercado común?”¹¹) que constituyera la dimensión espiritual de la UE, necesaria para conseguir la lealtad de su ciudadanía¹². Como señalan Moreno y Núñez, la narrativa europea se había construido

“en un mundo dominado por el conflicto bipolar con el objetivo de evitar una nueva guerra y de consolidar una cierta autonomía europea, y en ese contexto tuvo un notable éxito. Sin embargo, el relato europeo de posguerra se adecua mucho peor a la globalización, al cambio civilizatorio y al juego de múltiples poderes a escala planetaria, y sus resultados necesariamente son mucho más mediocres”¹³.

Esta segunda etapa arranca del Consejo Europeo de Fontainebleau (25 y 26 de junio de 1984)¹⁴, que decidió la constitución de dos comités *ad hoc*: uno debía realizar propuestas de índole institucional para la mejora de la cooperación europea¹⁵; el otro preparar y coordinar la acción de la Comunidad respecto a una *Europa de los ciudadanos (A People’s Europe)*, denominación con la que a par-

Kurt Biedenkopf et al., “Concluding Remarks”, en *What holds Europe together?*, ed. por Krzysztof Michalski (Budapest: Central European University Press, 2013), ap. 11, <http://books.openedition.org/ceup/1784>. En este sentido, DAHRENDORF apunta que Bélgica y Luxemburgo compartieron moneda durante sesenta años y ello no se tradujo en ningún tipo de integración política. Ralf Dahrendorf, *Perché l’Europa? Riflessioni di un europeista scettico* (Bari: Editori Laterza, 1997), 21-22.

11 Citadas en Hermann Lübbe, *La identidad de Europa y el proceso de Unión Europea* (Alcalá de Henares: Instituto de dirección y organización de empresa y Universidad de Alcalá, 1992), 3.

12 Ivan Krastev, “Europe’s Solidarity Deficit”, en *What holds Europe together?*, ed. por Krzysztof Michalski (Budapest: Central European University Press, 2013), ap. 2, <http://books.openedition.org/ceup/1784>.

13 Antonio Moreno Juste y Vanessa Núñez Peñas, *Historia de la construcción europea desde 1945* (Madrid: Alianza Editorial, 2017), 30.

14 Conclusiones del Consejo Europeo de Fontainebleau de 25 y 26 de junio de 1984, recuperado de: https://www.consilium.europa.eu/media/20673/1984_june_-_fontainebleau__eng_.pdf.

15 Los resultados del comité Dooge —que debe su nombre al de su presidente, James Dooge—, relativos a la mejora del proceso de toma de decisiones en el Consejo, la ampliación de competencias del Parlamento Europeo, los poderes administrativos de la Comisión o el fortalecimiento de la cooperación política, sentarían las bases para las reformas institucionales adoptadas por el Acta Única Europea.

tir de entonces se haría referencia a las propuestas procedentes de las instituciones comunitarias sobre la generación de una identidad europea, y que ya había sido utilizada en el *Informe Tindemans*. El segundo comité respondía a las aspiraciones de la Comunidad de responder a las expectativas de los ciudadanos europeos mediante la adopción de medidas para fortalecer y promover su identidad y su imagen tanto para su ciudadanía como para el resto del mundo¹⁶.

La primera versión del *Informe Adonnino*¹⁷, así denominado por haber ostentado el italiano Pietro Adonnino la presidencia del comité relativo a la *Europa de los ciudadanos*, fue examinada y aprobada en el Consejo Europeo de Bruselas de 29 y 30 de marzo de 1985, que requirió al Consejo, a la Comisión y a los Estados miembros la adopción, en el ámbito de sus competencias, de las medidas propuestas a la mayor brevedad posible¹⁸. Estas medidas, algunas clasificadas según su posibilidad de realización a corto o largo plazo, se referían fundamentalmente a la eliminación de trabas a la libertad de movimientos de personas y bienes (simplificación de los controles en las fronteras, supresión de la doble imposición sobre bienes personales o reconocimiento de las cualificaciones profesionales en todos los Estados miembros). Las propuestas estrictamente identitarias aparecieron posteriormente en el informe definitivo¹⁹ y fueron agrupadas en torno a ocho bloques temáticos: los derechos especiales de los ciudadanos²⁰; cultura y comunicación²¹; información²²; juventud, educación y

16 Conclusiones del Consejo Europeo de Fontainebleau..., 8. En concreto, debía realizar sugerencias sobre los símbolos europeos, la formación de equipos deportivos europeos, la racionalización de los procedimientos en los puestos fronterizos, la acuñación de una moneda europea o el voluntariado europeo.

17 "Report from the *ad hoc* Committee on a People's Europe to the European Council, Brussels, 29 and 30 March 1985". *Bulletin of the European Communities, Supplement 7/85* (1985): 9.

18 Conclusiones del Consejo Europeo de Bruselas de 29 y 30 de marzo de 1985, recuperado de: https://www.consilium.europa.eu/media/20653/1985_march_-_brussels_eng_.pdf: 9.

19 "Report to the European Council. Milan, 28 and 29 June 1985". *Bulletin of the European Communities, Supplement 7/85* (1985): 18.

20 Procedimiento electoral único para la elección del Parlamento Europeo, Ombudsman, codificación y simplificación del Derecho comunitario, asistencia ante la representación consular de otro Estado miembro, etc.

21 Coproducciones audiovisuales en el nivel comunitario, una Academia Europea de la Ciencias, la Tecnología y el Arte, una "eurolotería", etc.

22 Potenciación de la información sobre eventos históricos de la Comunidad, sus políticas, etc.

deporte²³; trabajo voluntario para el desarrollo del tercer mundo; salud, seguridad social y drogas²⁴; hermanamiento de ciudades; y fortalecimiento de la imagen y la identidad de la Comunidad²⁵.

De este modo, es en el Consejo Europeo de Milán de 28 y 29 de junio de 1985²⁶ donde encontramos, por medio de la aprobación del *Informe Adonnino*²⁷, el origen de algunos de los actuales símbolos europeos, necesarios para la materialización de la identidad colectiva europea²⁸: la bandera²⁹, el himno³⁰ y el 9 de mayo, aniversario de la Declaración Schuman, como día de Europa³¹. Por lo de-

23 Estudio de idiomas oficiales de la Comunidad, intercambios y hermanamiento entre escuelas, campos de trabajo voluntario para jóvenes, enseñanza de temas europeos en el sistema educativo, la fijación del 9 de mayo como día de Europa, la cooperación y movilidad universitaria, programas de intercambio, la introducción de un sistema de créditos académicos transferibles, reconocimiento de titulaciones, eventos deportivos comunitarios, equipos de la Comunidad, etc.

24 Mejora de las condiciones de vida de las personas discapacitadas, refuerzo de la investigación y la tecnología médicas, etc.

25 Bandera y símbolo, himno, sellos y el rediseño de las fronteras físicas interiores para facilitar la apreciación de la unidad europea. La bandera propuesta en el *Informe Adonnino* era un rectángulo azul con un círculo de doce estrellas doradas de cinco puntas que no se tocan rodeando una letra E dorada, para diferenciarla de la bandera del Consejo de Europa. Report to the European Council. Milan, 28 and 29 June 1985..., 9.1.

26 Conclusiones del Consejo Europeo de Milán de 28 y 29 de junio de 1985, recuperado de: https://www.consilium.europa.eu/media/20646/1985_june_-_milan_eng_.pdf.

27 Para un balance de los avances realizados por las Comunidades Europeas en el ámbito de la Europa de los ciudadanos puede verse la “Comunicación de la Comisión sobre la Europa de los ciudadanos”. *Boletín de las Comunidades Europeas, Suplemento 2/88* (1988): 6.

28 Como afirma Walzer, “[t]he state is invisible; it must be personified before it can be seen, symbolised before it can be loved, imagined before it can be conceived”. Citado en Cris Shore, *Building Europe. The Cultural Politics of European Integration* (Londres y Nueva York: Routledge, 2000), 221.

29 La bandera, un círculo de doce estrellas doradas sobre un fondo azul, había sido diseñada en 1955 por Arsène Heitz para el Consejo de Europa y fue adoptada en 1983 por el Parlamento Europeo. Resolution of the European Parliament on the adoption of a flag for the European Community, 11 April 1983, Diario Oficial de la Unión Europea C 128, de 16 de mayo de 1983. Tras convertirse en el “emblema” oficial de las Comunidades Europeas en 1985, empezó a ser utilizada por las instituciones europeas en 1986. El círculo representa la unión de los pueblos de Europa, y las doce estrellas —no relacionadas con el número de Estados miembros de la Unión—, la perfección y la unidad.

30 El himno europeo es un extracto del preludio del cuarto y último movimiento de la Sinfonía n.º 9 en re menor, op. 125, “Coral”, de Beethoven (1824), en la que el compositor alemán musicó la “Oda a la Alegría” escrita por Friedrich Schiller en 1785. Previamente a la adopción por el Consejo Europeo de Milán como himno de la Unión, ya era el himno del Consejo de Europa desde 1972.

31 El Parlamento Europeo propuso en febrero de 2019 que los Estados miembros instauraran el 9 de mayo como día festivo europeo, a fin de fortalecer el sentimiento europeo de pertenencia y crear espacios para actividades y movimientos cívicos. Resolución del Parlamento Europeo, de 12 de febrero de 2019, sobre la aplicación de las disposiciones del Tratado relacionadas con la ciudadanía de la Unión, recuperado de: http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2019-0076_ES.html.

más, las propuestas del informe sobre *Europa de los ciudadanos* quedaron, no obstante, muy reducidas en el texto del Acta Única Europea³².

El Tratado de Maastricht³³ constituye uno de los mayores intentos de potenciación de la identidad colectiva por medio, en concreto, de la ciudadanía europea. El escenario en el que se produce su firma, el 7 de febrero de 1992, era el resultado de un conjunto de importantes cambios endógenos y exógenos producidos en un breve espacio de tiempo. Desde el punto de vista endógeno, se habían adherido a la CEE Dinamarca, Irlanda, Reino Unido, Grecia, España y Portugal, y en 1995 lo harían Austria, Finlandia y Suecia, dando lugar a la “Europa de los Quince”. Además, el Acta Única Europea había establecido las bases para la creación del mercado interior y la moneda única. Desde el punto de vista exógeno, se había producido la reunificación alemana, la caída de las repúblicas socialistas del este de Europa y la desintegración de la Unión Soviética (y, en definitiva, el “fin de la historia”³⁴), lo que obligaba a la CEE a decidir sobre su ampliación oriental. Los Estados Miembros se debían sumergir así en un profundo debate sobre la naturaleza y el futuro de la CEE que acabaría plasmándose en las amplias reformas adoptadas por el Tratado de Maastricht.

El Tratado de la Unión Europea (TUE)³⁵ orientó los esfuerzos hacia la construcción de un nuevo relato europeo en dos direcciones. En primer lugar, el fomento de la identidad cultural: devenía imprescindible que los ciudadanos que sustentaban el proyecto comunitario fueran conscientes de que constituían una unidad cultural común³⁶, para lo que devenía indispensable el refuerzo de la in-

32 Acta Única Europea, Diario Oficial de la Unión Europea L 169, de 29 de junio de 1987. Así lo señalan Moreno y Núñez. *Historia de la construcción europea...*, 165.

33 Tratado de la Unión Europea, firmado en Maastricht el 7 de febrero de 1992, Diario Oficial de la Unión Europea C 191, de 29 de julio de 1992.

34 Tomo la célebre expresión de: Fukuyama, Francis. *El fin de la historia y el último hombre*. Barcelona: Planeta, 1992.

35 Versión consolidada del Tratado de la Unión Europea, Diario Oficial de la Unión Europea C 202, de 7 de junio de 2016.

36 De este modo, en la Comunicación de la Comisión sobre la Europa de los ciudadanos se afirmaba que “[l]a identidad europea es el resultado tanto de una historia compartida a lo largo de siglos como de una serie de valores culturales fundamentales comunes. La toma de conciencia de dicha identidad por parte del ciudadano europeo queda reforzada por iniciativas de valor simbólico, campañas de sensibilización y aspiraciones cada vez más convergentes en materia de construcción europea”. Comunicación de la Comisión sobre la Europa de los ciudadanos..., 7.

tegración³⁷ en materia educativa³⁸ y cultural³⁹. En segundo lugar, a un aumento de competencias del Parlamento Europeo se unió la traslación a la UE del lenguaje propio del constitucionalismo clásico, es decir, estatal; en particular, los valores, los derechos fundamentales y la ciudadanía europea⁴⁰, aunque constreñidos a los límites impuestos por el respeto a la “identidad nacional” de los Estados miembros⁴¹.

Sin embargo, la principal aportación del Tratado de Maastricht fue la creación de la “ciudadanía europea”, término empleado por primera vez en el conocido como “proyecto Spinelli”⁴². La ciudadanía europea, común a los nacionales

37 La UE asumió competencia en materia de educación y cultura: el art. 3.p) del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea fijaría que “[p]ara alcanzar los fines enunciados en el artículo 2, la acción de la Comunidad implicará, en las condiciones y según el ritmo previstos en el presente Tratado (...) una contribución a una enseñanza y a una formación de calidad, así como al desarrollo de las culturas de los Estados miembros”.

38 En el ámbito de la educación, se incorporó un nuevo capítulo tercero (“Educación, formación profesional y juventud”; arts. 126 y 127 TCE) al título VIII (“Política social, de educación, de formación profesional y de juventud”) de la tercera parte del TCE (“Políticas de la Comunidad”). El art. 126.2 TCE estableció que la acción de la Comunidad se encaminaría, entre otras, a “desarrollar la dimensión europea en la enseñanza, especialmente a través del aprendizaje y de la difusión de las lenguas de los Estados miembros” y a “favorecer la movilidad de estudiantes y profesores”. En virtud de estas nuevas competencias comunitarias, se puso en marcha en 1994 el programa educacional *Sócrates*, en el que se incluía el exitoso *Erasmus*, iniciado siete años antes.

39 El Tratado de Maastricht incorporó a la tercera parte del TCE un nuevo título IX, denominado “Cultura”, que incidía especialmente en la diversidad y los aspectos comunes europeos (art. 128 TCE)-
40 El tercer párrafo del preámbulo del Tratado de Maastricht proclamaba la adhesión de las Comunidades Europeas “a los principios de libertad, democracia y respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales y del Estado de Derecho” y el segundo apartado del art. F señalaba que “[l]a Unión respetará los derechos fundamentales tal y como se garantizan en el [Convenio Europeo de Derechos Humanos], y tal y como resultan de las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros como principios generales del Derecho comunitario”.

41 Según el primer apartado del art. F del Tratado de Maastricht, “[l]a Unión respetará la identidad nacional de sus Estados miembros, cuyos sistemas de gobierno se basarán en los principios democráticos”. Con pocas variaciones, esta referencia se mantiene en el vigente art. 4.2 TUE: “[l]a Unión respetará la igualdad de los Estados miembros ante los Tratados, así como su identidad nacional, inherente a las estructuras fundamentales políticas y constitucionales de éstos, también en lo referente a la autonomía local y regional”. En realidad, como apunta RUBIO LLORENTE, “[l]as identidades que la Unión respeta no son las de las naciones europeas, sino las de los correspondientes Estados nacionales, las inherentes a “las estructuras fundamentales, políticas y constitucionales” de los Estados mismos”. Esto es, el TUE identifica nación y Estado, lo que significa, a efectos prácticos, que “el respeto por la identidad nacional de los Estados equivale al respeto por su soberanía”. Francisco Rubio Llorente, “Derechos fundamentales, principios estructurales y respeto por la identidad nacional de los Estados miembros de la Unión Europea”, *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid* 17 (2013): 523.

42 Resolution on the draft Treaty establishing the European Union, Diario Oficial de la Unión Europea C 77, de 19 de marzo de 1984. El proyecto de Tratado constitutivo de la Unión Europea fue aprobado por el Parlamento Europeo el 14 de febrero de 1984. Conocido como “proyecto Spinelli” por

de los Estados miembros (octavo párrafo del preámbulo), debía contribuir al objetivo de la Unión de reforzar la protección de los derechos e intereses de dichos nacionales (tercer párrafo del art. B), así como a la generación de un sentimiento de identidad colectiva europea o de pertenencia de los europeos a su comunidad política⁴³.

El Tratado de Maastricht dedicó una parte específica del reformado Tratado constitutivo de la Comunidad Europea (TCE), la segunda, a la “Ciudadanía de la Unión” (arts. 8 a 8 E TCE)⁴⁴. El art. 8.1 TCE señalaba, en lo que hoy es el art. 20.1 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE)⁴⁵, que “[s]e crea una ciudadanía de la Unión. Será ciudadano de la Unión toda persona que ostente la nacionalidad de un Estado miembro”. Adicionalmente, por medio de la Declaración relativa a la nacionalidad de un Estado miembro, anexa al Tratado, los Estados miembros quisieron aclarar que

“cuando en el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea se haga referencia a los nacionales de los Estados miembros, la cuestión de si una persona posee una nacionalidad determinada se resolverá únicamente remitiéndose al Derecho nacional del Estado miembro de que se trate”.

En efecto, la determinación de la titularidad de la ciudadanía de la Unión, por tanto, no corresponde a la Unión, sino a los Estados miembros a través de

haber ocupado el eurodiputado italiano Altiero Spinelli la ponencia y coordinación de la comisión parlamentaria que redactó el texto, su art. 3 establecía que *[t]he citizens of the Member States shall ipso facto be citizens of the Union. Citizenship of the Union shall be dependent upon citizenship of a Member State; may no be independently acquired or forfeited. Citizens of the Union shall take part in the political life of the Union in the forms laid down by this Treaty, enjoy the rights granted to them by the legal system of the Union and be subject to its laws.*

43 Pablo Cristóbal Jiménez Lobeira, “EU Citizenship and Political Identity: The Demos and Telos Problems”, *European Law Journal* 18, n° 4 (2012): 506, DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1468-0386.2012.00612.x>

44 Como señala von Bogdandy, la creación de una ciudadanía europea trata de seguir la tradición republicana según la cual la inclusión de los ciudadanos en el proceso de decisiones se consideraba el paradigma de la formación de la identidad colectiva. No obstante, como destaca el mismo autor, las previsiones relacionadas con el Parlamento Europeo, los partidos políticos y la ciudadanía europea no han desencadenado una identidad europea sustantiva en la mayoría de la ciudadanía. Armin von Bogdandy, “The European constitution and European identity: Text and subtext of the Treaty establishing a Constitution for Europe”, *International Journal of Constitutional Law* 3, n° 2-3 (2005): 312, DOI: <https://doi.org/10.1093/icon/moio21>.

45 Versión consolidada del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, Diario Oficial de la Unión Europea C 202, de 7 junio de 2016.

su propio y no armonizado régimen de nacionalidad, lo que da lugar a una multiplicidad de regímenes diferentes, tantos como Estados miembros, para adquirir la ciudadanía de la Unión. El segundo apartado del art. 8 TCE (hoy art. 20.2 TFUE) fijó, finalmente, el significado de esta ciudadanía: “Los ciudadanos de la Unión serán titulares de los derechos y sujetos de los deberes previstos en el presente Tratado”⁴⁶.

La propuesta de incorporación de la ciudadanía europea al Tratado de Maastricht procede, en buena medida, de España. En una carta fechada el 4 de mayo de 1990, enviada por el presidente del Gobierno español Felipe González al presidente del Consejo Europeo Charles J. Haughey, aquél afirmaba, en el debate sobre el avance hacia una Unión Política, que ésta “consiste primordialmente en transformar un espacio, hasta ahora de carácter esencialmente económico, pensado para garantizar la libre circulación de trabajadores, servicios, capitales y mercancías, en un espacio común integrado, en el que al ciudadano europeo correspondería la posición de protagonista”⁴⁷.

Meses más tarde el Gobierno español presentó su propuesta oficial: “Hacia una ciudadanía europea”⁴⁸. En ella, la “ciudadanía de la Unión Política Europea” aparecía como el fundamento de la legitimidad democrática de la Unión⁴⁹ y se definía como el

“estatuto personal e inseparable de los nacionales de los Estados miembros, que por su pertenencia a la Unión son sujetos de derechos y deberes esenciales pro-

46 En concreto, la ciudadanía europea comportaba el derecho a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros (art. 8 A TCE), el derecho del ciudadano de la Unión que residiera en un Estado miembro del que no era nacional a ser elector y elegible en las elecciones municipales y al Parlamento Europeo en el Estado miembro en el que residía, en las mismas condiciones que los nacionales de dicho Estado (art. 8 B TCE), el derecho a acogerse, en el territorio de un tercer país en el que no estuviera representado el Estado miembro del que era nacional, a la protección de las autoridades diplomáticas y consulares de cualquier Estado miembro, en las mismas condiciones que los nacionales de dicho Estado (art. 8 C TCE), el derecho de petición ante el Parlamento Europeo (art. 8 D TCE) y el derecho a dirigirse al Defensor del Pueblo (art. 8 D TCE).

47 “Texto de la carta del Presidente del Gobierno de España, don Felipe González Márquez al Primer Ministro de Irlanda, Mr. Charles J. Haughey, fechada el 4 de mayo de 1990, sobre la Unión Política y la ciudadanía europea”, en Mesa Garrido, Roberto. “Europa, la Comunidad y los cambios en el Este. Una perspectiva desde las relaciones internacionales”. *Revista de Instituciones Europeas* 17, nº 3 (1990): 780.

48 “Hacia una ciudadanía europea (Propuesta oficial de España, octubre de 1990)”. *Revista de Instituciones Europeas* 18, nº 1 (1991): 333-338.

49 Hacia una ciudadanía europea..., 338.

pios del ámbito de la Unión y que se ejercen y tutelan específicamente dentro de las fronteras de ésta, sin perjuicio de que tal condición de ciudadano europeo se proyecte también fuera de esas fronteras”⁵⁰.

El concepto se configuraba como una “tercera esfera de derechos y deberes que se suma a las dos esferas existentes en la actualidad”: la nacionalidad — respecto de la que se especificaba que no iba ser sustituida “en ningún caso”— y la comunitaria — “la derivada de los Tratados para los nacionales de un Estado miembro de la Comunidad”—⁵¹.

La propuesta española contemplaba el siguiente elenco de derechos: derechos especiales básicos del ciudadano europeo (derecho a la libre circulación plena, a la libre elección de residencia y a la participación política en el lugar de residencia —libertad de expresión, de asociación y de reunión, procedimiento electoral uniforme, derecho al sufragio en el lugar de residencia en las elecciones al Parlamento europeo y, progresivamente, también en las elecciones locales—); derechos que se derivan del desarrollo dinámico de la Unión, cuya adquisición dependería de la progresiva asunción de competencias; derecho a la asistencia y protección diplomática y consular por parte de un Estado miembro a otros nacionales comunitarios; otros posibles desarrollos de la ciudadanía europea en la que se incluía el servicio militar; y la tutela de la ciudadanía por medio de la presentación de peticiones o quejas ante un *Ombudsman* europeo⁵².

Finalmente, el 20 de febrero de 1991 se emitió la propuesta de texto articulado sobre ciudadanía europea que presentaría la delegación española a la Conferencia Intergubernamental sobre Unión Política⁵³, cuyo preámbulo apelaba a la necesidad de “sentar las bases de un espacio integrado al servicio del ciudadano, origen mismo de la legitimidad democrática y pilar fundamental de la Unión, a través de la constitución progresiva de una ciudadanía común, cuyos derechos y deberes emanan de la Unión”. Muchas de sus propuestas fueron tras-

50 Hacia una ciudadanía europea..., 333.

51 Hacia una ciudadanía europea..., 335.

52 Hacia una ciudadanía europea..., 335-337.

53 “Propuesta de texto articulado sobre ciudadanía europea (20 de febrero de 1991)”. *Revista de Instituciones Europeas* 18, n° 1 (1991): 405.

ladadas al Tratado de Maastricht: la vinculación de la ciudadanía a la nacionalidad, el compromiso de respeto de los derechos fundamentales reconocidos en las constituciones de los Estados miembros (“tradiciones constitucionales comunes” en el Tratado de Maastricht) y en el Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH), los derechos de circulación y residencia, los derechos de sufragio activo y pasivo en las elecciones locales y al Parlamento Europeo o la protección diplomática y consultar.

No obstante, la propuesta era más ambiciosa: incluía derechos como a la igualdad de oportunidades y al desarrollo pleno de sus capacidades en su medio habitual (art. 4) y la prohibición de discriminación por razón de la nacionalidad (art. 5), así como deberes: el deber de respetar la legislación del Estado miembro donde se encuentre la persona (art. 6.2) y el no poder ampararse en la libre circulación y residencia para eludir deberes que le incumbirían respecto de su Estado de origen o cualquier otro Estado miembro (art. 6.3). Asimismo, preveía la figura de un mediador en cada Estado miembro que debía asistir a la ciudadanía de la Unión en defensa de sus derechos ante las instancias administrativas y judiciales, así como hacerle accesible “una información clara y completa de sus derechos y de los medios para hacerlos valer” (art. 9).

En cualquier caso, al margen de la propuesta española, la ciudadanía europea contemplada en el Tratado de Maastricht era, advierten algunos autores, el reconocimiento de un estatuto de indudable —y casi único— valor simbólico, pero limitado a formalizar un estado de hecho ya adquirido:

*first, everyone knows that citizenship of the Union is not really citizenship at all, but just some fancy words on a piece of paper; and second, if it is more than some fancy words it does not confer on the holder any rights which he or she did not already have*⁵⁴.

Efectivamente, la traslación al nivel comunitario europeo de los términos propios del constitucionalismo clásico no fue acompañada, no obstante, de sus

54 Elspeth Guild, “The Legal Framework of Citizenship of the European Union”, en *Citizenship, Nationality and Migration in Europe*, ed. por David Cesarani y Mary Fulbrook (Londres: Routledge, 1997): 30.

significados y contenidos: se proclamaban los valores que compartían los Estados miembros, pero no se diseñaba ningún procedimiento de protección propio europeo; la incorporación de los derechos fundamentales se realizaba solamente en cuanto que “principios generales del Derecho comunitario”, sin atribución a la Unión de competencia en dicha materia; y se instauraba una ciudadanía europea, materialmente compuesta de un reducido espectro de derechos, respecto de la cual el Derecho de la UE no podía determinar sus requisitos de adquisición.

Los Tratados de Ámsterdam⁵⁵ y Niza⁵⁶ realizaron algunos avances en los aspectos dogmáticos de la Unión: el de Ámsterdam incorporó al preámbulo del TUE un nuevo cuarto considerando por el que la Unión se adhería a los derechos sociales fundamentales de la Carta Social Europea (1961) y la Carta comunitaria de los derechos sociales fundamentales de los trabajadores (1989) y creó un mecanismo sancionador (hoy art. 7.2 TUE) en caso de “violación grave y persistente por parte de un Estado miembro de principios contemplados en el apartado 1 del artículo 6”, que podía conducir a la suspensión de determinados derechos derivados de la aplicación de los Tratados, incluidos los derechos de voto en el Consejo. Respecto a la ciudadanía europea, reiteró que “[l]a ciudadanía de la Unión será complementaria y no sustitutiva de la ciudadanía nacional” (art. 17.1 TCE)⁵⁷ y añadió un nuevo derecho a dirigirse por escrito a cualquiera de las instituciones u organismos en una de las lenguas oficiales y a recibir una contestación en esa misma lengua (tercer párrafo del art. 21 TCE, desarrollado en el art. 255 TCE).

Por su parte, el Tratado de Niza incorporó un mecanismo preventivo en caso de “riesgo claro de violación grave por parte de un Estado miembro de prin-

55 Tratado de Ámsterdam por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea, los Tratados Constitutivos de las Comunidades Europeas y determinados actos conexos, Diario Oficial de la Unión Europea C 340, de 10 de noviembre de 1997.

56 Tratado de Niza por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea, los Tratados Constitutivos de las Comunidades Europeas y determinados actos conexos, Diario Oficial de la Unión Europea C 80, de 10 de marzo de 2001.

57 Weiler se refirió a esta modificación como una “trite, banal phrase. But it reflects a profound anxiety and offers a semantic device with which to address, analytically and normatively, some of the deepest dilemmas in constructing the ends and means of transnational integration within the framework of the European Union”. Joseph H. H. Weiler, *The Constitution of Europe. “Do the new clothes have an emperor?” and other essays about European integration* (Cambridge: Cambridge University Press, 2002), 324.

cipios contemplados en el apartado 1 del artículo 6” (actual art. 7.1 TUE). Asimismo, dos meses antes de la adopción del Tratado de Niza el 26 de febrero de 2001, los presidentes del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión proclamaron solemnemente, en el Consejo Europeo de Niza de 7 de diciembre de 2000, una Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (CDFUE)⁵⁸ que, no obstante, no se integraría en aquél, privándola así de eficacia jurídica.

Las anteriores medidas no recibieron, sin embargo, el respaldo unánime de la doctrina: para autores como LÜBBE, la consolidación de la conciencia unitaria europea “[s]e tiene que realizar a través de la evidencia pragmática, demostrando las ventajas de la futura Unión Europea”⁵⁹. Este autor consideraba, en 1991, que cuando se consiguiera la moneda única, las fronteras estuvieran abiertas y existiera una política de investigación o de medio ambiente europea y se apreciara que no se habría logrado nada de esto sin una actuación de las instituciones europeas, “habrá llegado el día en que cuando se ize la bandera de la Unión Europea, nos emocionaremos”⁶⁰. El propio desarrollo histórico, no obstante, ha refutado las palabras de Lübbe.

4. TERCERA ETAPA (2001 A LA ACTUALIDAD): LA CONSTRUCCIÓN DE UN NUEVO RELATO LEGITIMADOR

La declaración adoptada en el Consejo Europeo de Laeken (14 y 15 de diciembre de 2001), titulada “Declaración de Laeken sobre el futuro de la Unión Europea”⁶¹, puso de manifiesto que la identidad, la legitimidad democrática y el respaldo ciudadano al proyecto comunitario eran necesidades reales para las que las anteriores reformas no habían dado una respuesta satisfactoria: “la

58 Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea, Diario Oficial de la Unión Europea C 364, de 18 de diciembre de 2000.

59 Lübbe, *La identidad de Europa...*, 11.

60 Lübbe, *La identidad de Europa...*, 11.

61 “Declaración de Laeken sobre el futuro de la Unión Europea”. *Cuadernos de Derecho Público* 17 (2002): 157.

Unión se encuentra en una encrucijada, en un punto de inflexión de su existencia. (...) [E]s preciso aproximar las Instituciones europeas al ciudadano. (...) [L]os ciudadanos consideran que las cosas se hacen demasiado a menudo a sus espaldas y desean un mayor control democrático”⁶². La Declaración abrió la que consideramos tercera, y, de momento, última etapa del desarrollo de la identidad europea, caracterizada por una intensificación de los esfuerzos en las dos líneas de actuación anteriormente descritas —cultural y política—.

Desde el punto de vista cultural, durante este periodo trata de fomentarse la conciencia de la historia y la cultura comunes compartidas por los europeos mediante proyectos como *Europa para los ciudadanos*⁶³, *Europa Creativa*⁶⁴ o la *Capital Europea de la Cultura*⁶⁵.

Desde el punto de vista jurídico-político, se pretende acometer una ambiciosa reforma del Derecho originario de la Unión, cuya máxima expresión será la *non nata* Constitución europea, en cuyo preámbulo ya es apreciable la apelación a la identidad europea (fruto de su “herencia cultural, religiosa y humanista”) y a unos vínculos tan estrechos entre los Estados de Europa (“ahora reunida tras dolorosas experiencias”), que devenía inevitable su unión para avanzar hacia el “destino común”.

En materia axiológica, el Tratado constitucional incorporaba al catálogo de principios —ahora valores—, en lo que suponía un cierto atisbo de los rasgos

62 Declaración de Laeken sobre el futuro de la Unión Europea..., 157-158.

63 Reglamento (UE) 390/2014 del Consejo, de 14 de abril de 2014, por el que se establece el programa “Europa para los Ciudadanos” para el período 2014-2020, Diario Oficial de la Unión Europea L 115, de 17 de abril de 2014. Vid. también los predecesores: Decisión 1904/2006/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, por la que se establece el programa Europa con los ciudadanos para el período 2007-2013 a fin de promover la ciudadanía europea activa, Diario Oficial de la Unión Europea L 378, de 27 de diciembre de 2006; Decisión del Consejo de 26 de enero de 2004 por la que se establece un programa de acción comunitario para la promoción de la ciudadanía europea activa (participación ciudadana), Diario Oficial de la Unión Europea L 30, de 4 de febrero de 2004.

64 Reglamento (UE) 1295/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo de 11 de diciembre de 2013 por el que se establece el Programa Europa Creativa (2014 a 2020) y se derogan las Decisiones n° 1718/2006/CE, n° 1855/2006/CE y n° 1041/2009/CE, Diario Oficial de la Unión Europea L 347, de 20 de diciembre de 2013.

65 Decisión 445/2014/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 16 de abril de 2014 por la que se establece una acción de la Unión relativa a las Capitales Europeas de la Cultura para los años 2020-2033 y se deroga la Decisión no 1622/2006/CE, Diario Oficial de la Unión Europea L 132, de 3 de mayo de 2014.

propios del constitucionalismo social, el respeto de la dignidad humana, la igualdad y los derechos de las personas pertenecientes a las minorías, así como la caracterización de la sociedad por el pluralismo, la no discriminación, la tolerancia, la justicia, la solidaridad y la igualdad entre mujeres y hombres (art. I-2). Asimismo, además de reconocer los derechos, libertades y principios enunciados en la CDFUE⁶⁶ (art. I-9.1), que se convertía en la Parte II de la Constitución y adquiriría, de este modo, eficacia jurídica, establecía que la Unión se adheriría al CEDH, sin que dicha adhesión supusiera modificación alguna de las competencias de la Unión (art. I-9.2)⁶⁷.

La Constitución europea no introdujo ninguna modificación sustantiva en el estatuto del ciudadano europeo. Su artículo de referencia, el I-10⁶⁸, simplificó la enumeración de los derechos que conllevaba la ciudadanía europea al incorporarlos en un mismo artículo, pero no añadió ningún otro. Sin embargo, el ciudadano se convertía, junto con los Estados, en la base de legitimación del sistema: ya no serían las “Altas Partes Contratantes” quienes constituían entre sí la UE (art. 1 TUE según Maastricht), sino que su art. 1 proclamaba que la UE era creada por la Constitución, que nacía “de la voluntad de los ciudadanos y de los Estados de Europa de construir un futuro común”⁶⁹.

66 Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea, Diario Oficial de la Unión Europea C 202, de 7 de junio de 2016.

67 Las condiciones de dicha adhesión se concretaban en el Protocolo n° 32 sobre el apartado 2 del artículo I-9 de la constitución relativo a la adhesión de la Unión al Convenio europeo para la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales. Asimismo, en la Declaración n° 2 relativa al apartado 2 del artículo I-9 se especificaba que la adhesión al CEDH “debería realizarse de manera que se preserven las especificidades del ordenamiento jurídico de la Unión. En este contexto, la Conferencia toma nota de que existe un diálogo regular entre el Tribunal de Justicia de la Unión Europea y el Tribunal Europeo de Derechos Humanos; dicho diálogo podrá fortalecerse cuando la Unión se adhiera a este Convenio”.

68 El desarrollo de estos derechos se encontraba en los arts. III-123 a III-129.

69 Además, en la línea de seguir trasladando el lenguaje clásico del constitucionalismo a la esfera europea, la Constitución europea incorporaba un título VI a la primera parte, llamado “De la vida democrática de la Unión”, compuesto de ocho artículos. En el primero (art. I-45 —“Principio de igualdad democrática”—) se establecía que “[l]a Unión respetará en todas sus actividades el principio de la igualdad de sus ciudadanos, que se beneficiarán por igual de la atención de sus instituciones, órganos y organismos”. En el segundo (art. I-46) se identificaban las manifestaciones del principio de democracia representativa en la estructura institucional de la Unión y en el tercero (art. I-47), el de democracia participativa, incorporando en su cuarto apartado una nueva iniciativa ciudadana europea. Los restantes estaban dedicados a los interlocutores sociales y el diálogo social autónomo (art. I-48), el Defensor del Pueblo Europeo (art. I-49), la transparencia de los trabajos de las instituciones, órganos

El Tratado de Lisboa⁷⁰ mantuvo en buena medida las novedades introducidas por el Tratado constitucional: la referencia, en el segundo párrafo del preámbulo, a la herencia cultural, religiosa y humanista de Europa, la nueva formulación de los valores en el art. 2 TUE o la exigencia de adhesión de la Unión al CEDH (art. 6.2 TUE)⁷¹. No obstante, es posible identificar, a los efectos que nos interesan, tres diferencias entre el Tratado de Lisboa y la Constitución europea. En primer lugar, la doble legitimidad ciudadanía-Estados del art. 1 de la Constitución europea desaparecerá en el Tratado de Lisboa en beneficio de la legitimidad estatal única (art. 1 TUE). En segundo lugar, la Carta queda fuera del articulado, aunque adquirirá el mismo valor jurídico que los Tratados (art. 6.1 TUE). Finalmente, el Tratado de Lisboa no incorporaría al texto de los Tratados los símbolos europeos, si bien dieciséis Estados miembros⁷² suscribirían, en la

y organismos de la Unión (art. I-50), la protección de datos de carácter personal (art. I-51) y el estatuto de las iglesias y de las organizaciones no confesionales (art. I-52), en el que la Unión se comprometía a respetar el estatuto que cada uno de los Estados otorgara a las iglesias, las asociaciones o comunidades religiosas y las organizaciones filosóficas y no confesionales, así como el mantenimiento con ellas de un “diálogo abierto, transparente y regular”. Finalmente, los símbolos de la Unión se incorporaban al articulado en el art. I-8: “La bandera de la Unión representa un círculo de doce estrellas doradas sobre fondo azul. El himno de la Unión se toma del “Himno a la Alegría” de la Novena Sinfonía de Ludwig van Beethoven. La divisa de la Unión es “Unida en la diversidad”. La moneda de la Unión es el euro. El Día de Europa se celebra el 9 de mayo en toda la Unión”.

70 Tratado de Lisboa por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea y el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea, firmado en Lisboa el 13 de diciembre de 2007, Diario Oficial de la Unión Europea C 306, de 17 de diciembre de 2007.

71 Las condiciones de dicha adhesión se concretan ahora en el Protocolo nº 8 sobre el apartado 2 del artículo 6 del Tratado de la Unión Europea relativo a la adhesión de la Unión al Convenio europeo para la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales. Del mismo modo, se mantuvo la Declaración nº 2 anexa al Acta Final del Tratado constitucional. Asimismo, el título II TUE (“Disposiciones sobre los principios democráticos”) recoge, por un lado, parte del articulado del título del Tratado Constitucional dedicado a “la vida democrática de la Unión” (en concreto, los arts. I-45, I-46 y I-47, que pasarán a ser, respectivamente, los arts. 9, 10 y 11 TUE), con lo que se incorpora al TUE la iniciativa ciudadana europea (art. 11.4 TUE). En cambio, los preceptos dedicados a los interlocutores y el diálogo sociales (I-48), el Defensor del Pueblo Europeo (I-49), la exigencia de transparencia (I-50), la protección de datos de carácter personal (I-51) y el estatuto de las iglesias y las organizaciones no confesionales (I-52), pasarán respectivamente, con modificaciones, a los arts. 152, 228, 15, 16 y 17 TFUE. Por otro lado, la ciudadanía de la Unión, que en el Tratado constitucional ocupaba un artículo específico —el I-10— (al margen de su desarrollo en los arts. III-123 a III-129), se dividirá entre una referencia genérica en el art. 9.1 TUE (“Será ciudadano de la Unión toda persona que tenga la nacionalidad de un Estado miembro. La ciudadanía de la Unión se añade a la ciudadanía nacional sin sustituirla”) y una enumeración de los derechos en el art. 20 TFUE. El desarrollo de estos derechos, por su parte, se encontrará en los arts. 21 a 24 TFUE.

72 Se trata de Bélgica, Bulgaria, Alemania, Grecia, España, Italia, Chipre, Lituania, Luxemburgo, Hungría, Malta, Austria, Portugal, Rumanía, Eslovenia y Eslovaquia.

Declaración nº 52, que la bandera, el himno, la divisa⁷³, el euro⁷⁴ y el día de Europa seguían siendo, para ellos, los símbolos de la pertenencia común de los ciudadanos a la UE y de su relación con ésta⁷⁵.

Con posterioridad al Tratado de Lisboa, y como consecuencia de la polémica reforma constitucional y otras medidas emprendidas por el presidente húngaro Viktor Orbán, a los mecanismos sancionador y preventivo por violación de los valores de la Unión previstos en el art. 7 TUE, se añadió en 2014 el Marco del Estado de Derecho⁷⁶, un mecanismo de diálogo político entre la Comisión europea y las autoridades gubernamentales del Estado miembro que trataba de evitar el recurso al art. 7 TUE, y que de momento sólo ha sido aplicado a Polonia⁷⁷.

Por otra parte, la Comisión europea ha tratado de implicar a la ciudadanía europea en los asuntos europeos más allá de los instrumentos jurídicos previstos en los Tratados; esto es, la iniciativa ciudadana europea y el derecho de petición

73 El lema o divisa, “unida en la diversidad”, se eligió a través de un concurso entre estudiantes de los quince Estados miembros de la UE, celebrado entre septiembre de 1999 y enero de 2000 y anunciado en el Parlamento Europeo el 4 de mayo de 2000. El lema quedó reflejado por primera vez en el art. I-8 del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa. Algunos autores han criticado la ambigüedad de la divisa, que puede ser entendida como una apelación tanto al pluralismo como a la centralización del poder. Shore, *Building Europe...*, 54.

74 Aunque no es un símbolo típico, el euro, como también la CDFUE o, aunque fracasada, la denominación “Constitución europea”, también desempeñan indirectamente la función de representación e identificación propia de aquéllos.

75 No existe una normativa específica sobre el uso de los símbolos europeos, por lo que queda a la libre determinación de las autoridades estatales. Sí existe, sin embargo, un acuerdo con el Consejo de Europa que permite a toda persona física o jurídica, bajo determinadas condiciones, utilizar el emblema europeo o cualquiera de sus elementos: Acuerdo administrativo con el Consejo de Europa relativo al uso del emblema europeo por terceras partes, Diario Oficial de la Unión Europea C 271, de 8 de septiembre de 2012.

76 Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo. Un nuevo marco de la UE para reforzar el Estado de Derecho., Código Celex 52014DC0158, recuperado de: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:52014DC0158&qid=1548405136836>.

77 Vid. Recomendación (UE) 2016/1374 de la Comisión, de 27 de julio de 2016, relativa al Estado de Derecho en Polonia, Diario Oficial de la Unión Europea L 217, de 12 de agosto de 2016; Recomendación (UE) 2017/146 de la Comisión, de 21 de diciembre de 2016, sobre el Estado de Derecho en Polonia que complementa la Recomendación (UE) 2016/1374, Diario Oficial de la Unión Europea L 22, de 27 de enero de 2017; Recomendación (UE) 2017/1520 de la Comisión, de 26 de julio de 2017, por lo que respecta al Estado de Derecho en Polonia complementaria a las Recomendaciones (UE) 2016/1374 y (UE) 2017/146, Diario Oficial de la Unión Europea L 228, de 2 de septiembre de 2017; Recomendación (UE) 2018/103 de la Comisión, de 20 de diciembre de 2017, por lo que respecta al Estado de Derecho en Polonia complementaria a las Recomendaciones (UE) 2016/1374, (UE) 2017/146 y (UE) 2017/1520, Diario Oficial de la Unión Europea L 17, de 23 de enero de 2018.

(art. 24 TFUE). En concreto, a través de los “Diálogos con los ciudadanos”, en los que miembros de la Comisión o de otras instituciones de la UE como el Parlamento Europeo participan junto con cargos públicos locales en reuniones abiertas y gratuitas con la ciudadanía sobre las políticas de la UE⁷⁸; y también a través de diferentes vías de participación en la formulación de legislación europea: aportaciones a las hojas de ruta y las evaluaciones del impacto inicial, participación en las consultas públicas y formulación de comentarios a las propuestas legislativas y los proyectos de actos delegados y de ejecución, incluso cuando ya han entrado en vigor⁷⁹.

5. OBSERVACIONES FINALES

A pesar de los importantes avances producidos durante las últimas décadas, no es posible afirmar que la identidad europea haya conseguido la raigambre esperada y necesaria para legitimar democráticamente la UE. La Unión ha considerado erróneamente que la imagen (los símbolos, las instituciones, las meras proclamaciones) pueden sustituir unas aspiraciones de constitucionalización de la Unión (mayor legitimidad democrática, derechos fundamentales efectivos, etc.) cuya satisfacción sí podría generar un sentimiento de pertenencia. Como advierte SHORE,

[p]opular loyalty has to be earned gradually through incremental actions, not ‘captured’ by manufactured symbols and state-like institutions. To be effective, European flags, anthems, trophies and institutions must be meaningful, and that means they should come after, not before, political legitimacy has been established and accepted by the people of Europe⁸⁰.

Este autor denuncia también la contradicción existente entre, por un lado, la anteriormente descrita retórica sobre la ciudadanía, la cultura y el pueblo eu-

⁷⁸ Vid. la página web de la iniciativa: https://ec.europa.eu/info/events/citizens-dialogues_es.

⁷⁹ Vid. la página web de la iniciativa: https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say_es.

⁸⁰ Shore, *Building Europe...*, 226.

ropeo y, por otro lado, el intento tecnocrático de desideologizar el proceso de integración y presentarlo como de carácter jurídico-racional y técnico⁸¹.

En definitiva, las actuales políticas públicas de identidad europea cometen en la actualidad el mismo error de partida que en los orígenes del proyecto comunitario: la creencia de que la ciudadanía europea desarrollará un sentido de pertenencia por medio de la simple adhesión gratuita o espontánea a un relato, y que, por tanto, los esfuerzos deben ir dirigidos a la articulación y difusión de dicho relato: el *ciudadano europeo* no sólo forma parte de un mercado común de innumerables beneficios, sino de una unión política en el que rigen los mismos *valores*, que garantiza los mismos *derechos fundamentales*, que comparte una misma *cultura* y que es heredero de un *pasado histórico común*. Este relato, que incluso podría afirmarse que no singulariza a la UE sino más bien al continente europeo, no está acompañado de medidas y reformas estructurales concretas. Por el contrario, consideramos que sólo una reforma ambiciosa de la arquitectura constitucional de la Unión, de una Constitución europea fruto de un proceso constituyente democrático en que la legitimidad ciudadana desplace al protagonismo estatal y que centralice a la persona en el ordenamiento jurídico-político de la Unión, frente a los intereses estatales y de mercado, puede ser capaz de erigirse en el proyecto político necesario para la generación de identidad propia europea que pueda, al fin, legitimar democráticamente la Unión Europea.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Biedenkopf, Kurt; Geremek, Bronisław; Michalski, Krzysztof y Rocard, Michel. "Concluding Remarks". En *What holds Europe together?*, editado por Krzysztof Michalski. 93-102. Budapest: Central European University Press, 2013. <http://books.openedition.org/ceup/1784>
- Dahrendorf, Ralf. *Perché l'Europa? Riflessioni di un europeista scettico*. Bari: Editori Laterza, 1997.

81 Shore, *Building Europe...*, 225.

- Guild, Elspeth. "The Legal Framework of Citizenship of the European Union". En *Citizenship, Nationality and Migration in Europe*, editado por David Cesarani y Mary Fulbrook. 30-55. Londres: Routledge, 1997.
- Jiménez Lobeira, Pablo Cristóbal. "EU Citizenship and Political Identity: The Demos and Telos Problems". *European Law Journal* 18, nº 4 (2012): 504-517, DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1468-0386.2012.00612.x>.
- Krastev, Ivan. "Europe's Solidarity Deficit". En *What holds Europe together?*, editado por Krzysztof Michalski. 143-145. Budapest: Central European University Press, 2013. <http://books.openedition.org/ceup/1784>.
- Lübbe, Hermann. *La identidad de Europa y el proceso de Unión Europea*. Alcalá de Henares: Instituto de dirección y organización de empresa y Universidad de Alcalá, 1992.
- Moreno Juste, Antonio y Núñez Peñas, Vanessa. *Historia de la construcción europea desde 1945*. Madrid: Alianza Editorial, 2017.
- Rubio Llorente, Francisco. "Derechos fundamentales, principios estructurales y respeto por la identidad nacional de los Estados miembros de la Unión Europea". *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid* 17 (2013): 515-527
- Shore, Cris. *Building Europe. The Cultural Politics of European Integration*. Londres y Nueva York: Routledge, 2000.
- Truyol Serra, Antonio. "El informe Tindemans". *Revista Española de Derecho Internacional* 29, nº 1 (1976): 91-97.
- Von Bogdandy, Armin. "The European constitution and European identity: Text and sub-text of the Treaty establishing a Constitution for Europe". *International Journal of Constitutional Law* 3, nº 2-3 (2005): 295-315, DOI: <https://doi.org/10.1093/icon/moi021>.
- Weiler, Joseph H. H. *The Constitution of Europe. "Do the new clothes have an emperor?" and other essays about European integration*. Cambridge: Cambridge University Press, 2002.

ADRIÁN GARCÍA ORTIZ
 Área de Derecho Constitucional
 Departamento de Estudios Jurídicos del Estado
 Facultad de Derecho
 Universidad de Alicante
 agarcia.ortiz@ua.es
<https://orcid.org/0000-0002-5964-3903>