

LA CIUDADANIA DE LA UNION EUROPEA

(Del artículo 8 del Tratado de la Unión Europea al artículo I-8 del
Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa)

Prof. Dr. Miguel J. Agudo Zamora
Prof. Titular Derecho Constitucional
Universidad de Córdoba

El reconocimiento, por el Tratado de la Unión Europea (TUE), de una ciudadanía europea constituyó, sin duda alguna, un significativo avance en la construcción europea. Aunque este propósito no era nuevo¹, pues ya se encontraba implícito en el Preámbulo del Tratado de Roma, al establecer como misión de la Comunidad "sentar las bases de una unión cada vez más estrecha entre los pueblos europeos", así como en varias declaraciones de las instituciones comunitarias realizadas en los años setenta, la introducción en el Tratado de la Unión Europea del concepto de ciudadanía tuvo un valor fuertemente emblemático.

La utilización del término "ciudadanía" implica una clara intención política de igualdad entre individuos, tal como señala Pérez Royo², en contraposición a expresiones más neutras, como "derechos especiales", con las que se reconocían anteriormente a los derechos de los nacionales de otros países comunitarios. Igualmente, la inserción de las disposiciones relativas a la ciudadanía como parte integrante del Tratado Constitutivo de la Comunidad, a través de su inserción por el Tratado de Maastricht, revelaba el papel importante que se le quiso otorgar,

¹ Jean Monnet, ideólogo de la unión europea, ya aspiraba a este logro; baste recordar su conocida fórmula: "nosotros no agrupamos estados, unimos hombres".

² J. Pérez Royo, "En la muerte de Diana de Gales: una reflexión constitucional", artículo publicado en *EL PAIS*, el jueves 11 de septiembre de 1997, pág. 12, señala que el concepto de ciudadanía supone la equiparación jurídica de todos los individuos, independientemente de sus diferencias personales, pues el Estado constitucional democrático no puede tolerar que jurídicamente se configuren distintas categorías de individuos jerárquicamente ordenados.

implicando incluso la posibilidad de ser controlado su ejercicio por el Tribunal de Justicia.

En opinión de Lirola Delgado³, la incorporación de un concepto de ciudadanía en el Tratado de la Unión Europea representaba la efectiva constitucionalización de una nueva categoría en el proceso de integración europea, con la que se superaba la caracterización funcional y socio-económica desde la que se había articulado la relación entre el individuo y la entidad supranacional en el marco del Tratado de Roma, tratándose por tanto de un cambio que afectaba a la naturaleza de la relación, que ya no se concebía en un sentido jurídico-económico, sino jurídico-político. De todos modos, aunque sigue siendo un hecho real que las libertades comunitarias permiten en determinadas materias a los ciudadanos de un Estado miembro de la Unión obrar en el ámbito de otro Estado como si fuera un nacional, todavía estamos lejos de conseguir un auténtico status político a nivel comunitario.

En ese sentido, la Resolución sobre Ciudadanía Europea del Parlamento Europeo, de 14 de junio de 1991⁴, criticaba el hecho de que no se estableciera un auténtico estatuto jurídico del ciudadano comunitario al considerar que *"los artículos relativos a la ciudadanía del proyecto global de la presidencia de la Conferencia sobre la Unión Política no instituyen de hecho la ciudadanía de la Unión, sino que se limitan a mencionar algunos derechos parciales, cuyo ejercicio efectivo está condicionado a acuerdos unánimes intergubernamentales"*.

Para Espinar Vicente⁵, son necesarios dos factores para que se pueda producir un verdadero status político a nivel comunitario: en primer término, el goce de un estado político que vincule a la persona, no sólo con las normas que le confiere el estatuto, sino también con la estructura institucional de la que emanan; y, en segundo lugar, "la existencia de un contenido en derechos y deberes basados en esa vinculación primaria que debe ser globalmente distinto -en contenido y naturaleza- del que inviste a otras personas que se vinculan con el sistema a través de otras conexiones más

³ M.I. Lirola Delgado, *Libre circulación de personas y Unión Europea*. Ed.Civitas. Madrid, 1994. Pág. 261.

⁴ DOCE C 183, de 15 de julio de 1991.

⁵ J. M. Espinar Vicente, *La nacionalidad y la extranjería en el sistema jurídico español*. Ed.Civitas. Madrid, 1994. Págs. 46-47.

débiles (como la residencia o el domicilio, por ejemplo). Continúa el mismo autor, reflexionando sobre la ciudadanía comunitaria, indicando que se trata de "un instituto nuevo cargado de las novedades que caracterizan el proceso de construcción europea y que nos impide asimilarlo, a su vez, con otras construcciones clásicas como el "Estado federal" o la "Organización internacional"... A estos efectos, no es un cuasi-nacional, ni un cuasi-extranjero, es una nueva figura, la del "ciudadano de un país comunitario", "ciudadano de la Unión", que goza de un estatuto jurídico autónomo no confundible con el de nacional, ni con el de extranjero, ni con el de ciudadano de una superestructura política. No es un estado intermedio. Es un estado distinto".

A continuación pasaremos a estudiar de modo sintético tanto el elemento subjetivo como el elemento material u objetivo de la noción de ciudadanía europea⁶.

1º Los nacionales de los estados miembros: elemento subjetivo

El artículo 8º del Tratado de la Unión Europea creó una ciudadanía de la Unión, estableciendo, a continuación, que "*será ciudadano de la Unión toda persona que ostente la nacionalidad de un estado miembro*". En el segundo párrafo se estipulaba que "*los ciudadanos de la Unión serán titulares de los derechos y sujetos de los deberes previstos en el presente Tratado*". Esta disposición implicaba, por lo tanto, la subordinación de la cualidad de ciudadano de la Unión a la de nacional de un Estado miembro, con la especial particularidad de que la determinación de a quién se considera nacional de cada Estado miembro es competencia exclusiva del propio Estado.

La "Declaración relativa a la nacionalidad de un Estado miembro", documento anexo al Tratado de Maastricht, es bastante explícita al respecto, al declarar que

⁶ Respecto al contenido general de esta noción hemos basado nuestro estudio en los siguientes trabajos: C. Closas, "The concept of citizenship in the Treaty on European Union" en *Common Market Law Review*, nº 29, 1992, págs. 1137-1169; R. Kovar y D. Simon "La citoyenneté européenne" en *Cahiers de Droit Européen*, 1993, págs. 285-315; P.S. Mira, "La citoyenneté européenne" en *Revue du Marché Commun*, 1991, pág. 168 y sgs; C. Blumann, "L'Europe des citoyens" en *Revue du Marché Commun*, 1991, pág. 283 y sgs; así como en el libro de Carlos M^a Bru, *La ciudadanía europea*, publicado por Ed.Sistema, Madrid, 1994.

*"cuando en el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea se haga referencia a los nacionales de los Estado miembros, la cuestión de si una persona posee una nacionalidad determinada se resolverá únicamente remitiéndose al Derecho nacional del Estado miembro de que se trate. Los estados miembros podrán declarar, a efectos informativos, quiénes deben considerarse sus nacionales a efectos comunitarios mediante una declaración presentada a la Presidencia, la cual podrá modificarse en caso necesario"*⁷. Esta fórmula ya había sido adoptada con anterioridad por el Tribunal de Justicia de la Comunidad⁸, por lo que el Tratado de la Unión consagró institucionalmente la competencia de cada Estado de declarar quiénes son sus nacionales.

El artículo 8.1 del Título II de la Parte Primera del Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa (TCE) establece que *"Toda persona que ostente la nacionalidad de un Estado miembro posee la ciudadanía de la Unión, que se añade a la ciudadanía nacional sin sustituirla"*. Este último añadido, por otra parte, ya se contemplaba en el artículo 17.1 del Tratado de Ámsterdam.

De esta forma, la posesión de la nacionalidad de un Estado miembro se convierte en condición necesaria para la posesión de la cualidad de ciudadano de la Unión.

Pero esta ciudadanía, en realidad, tiene una naturaleza diferente y mucho más limitada que la otorgada en las Constituciones de los respectivos estados miembros.

En primer lugar, porque no procede como ésta de una Constitución, sino que se establece en un Tratado; y, en segundo lugar, porque sólo confiere una serie de derechos limitados: aquéllos que se establecen en el mencionado artículo 8 del Tratado, y que vuelven a ser reiterados en la Carta de los Derechos Fundamentales de

⁷ Igualmente la reunión del Consejo Europeo de 11 y 12 de diciembre de 1992, en Edimburgo, adoptó una decisión relativa a ciertas cuestiones presentadas por Dinamarca en relación al Tratado de Maastricht, en la que se confirmaba esta exclusividad de la competencia de los Estados miembros, al declarar que "la cuestión de saber si un individuo posee o no la nacionalidad de un Estado miembro será resuelta únicamente sobre la base de la legislación nacional del Estado al que concierna".

⁸ Caso Micheletti, de 7 de julio de 1992, en el que el Tribunal ha estimado que la definición de las condiciones de adquisición de la nacionalidad es competencia de cada Estado miembro, conforme a las normas del Derecho Internacional, y que no corresponde a otro tercer estado miembro restringir los efectos de la atribución de la nacionalidad exigiendo una condición suplementaria para el reconocimiento de la misma.

la Unión (Título V de la Parte Segunda TCE).

Según Kovar y Simon⁹, una comparación entre el Tratado de Maastricht, aplicable en mi opinión igualmente al TCE, y el derecho de los estados federales permite constatar la existencia de una diferencia significativa entre la naturaleza de estas construcciones institucionales y el grado de integración que ambas suponen.

Así, las condiciones de atribución de la nacionalidad son competencia generalmente del derecho federal (por ejemplo, artículo 73.2 de la Ley Fundamental de Bonn), mientras que los derechos relacionados con la ciudadanía son idénticos para todo el territorio de la Federación (artículo 33.1 de la Ley Fundamental de Bonn).

En cambio, en la Unión Europea, aunque las condiciones de atribución de la nacionalidad están reguladas, también, por el derecho de los Estados miembros, la relación de ciudadanía entre la misma y los ciudadanos comunitarios es muy limitada, siendo mucho más amplia y cercana la que une a cada uno de los Estados miembros con sus respectivos nacionales (por lo tanto, al mismo tiempo nacionales y ciudadanos del Estado).

2º Los derechos de la ciudadanía europea: elemento objetivo

El ámbito material de la ciudadanía de la Unión es heterogénea, pues contiene, por una parte, derechos que ya pertenecían al acervo comunitario (el derecho de libre circulación y residencia y el derecho de petición), por otra parte, los derechos que se integraron en el Tratado de Maastricht y que supusieron una novedad en el ámbito comunitario (el derecho de sufragio activo y pasivo en elecciones municipales y del Parlamento Europeo, la protección diplomática y consular, el Defensor del Pueblo) y el derecho de dirigirse a las instituciones y organismos consultivos de la Unión en una de las lenguas de la Constitución y de recibir una contestación en esa misma lengua, que se integró en el acervo comunitario a partir del Tratado de Amsterdam.

De este modo se contempla en el apartado 2 del artículo I-8 TCE:

⁹ *Op. cit.*. Pág. 294.

“Los ciudadanos de la Unión serán titulares de los derechos y sujetos de los deberes previstos en la Constitución. Tienen el derecho:

- de circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros;*
- de sufragio activo y pasivo en las elecciones al Parlamento Europeo y en las elecciones municipales del Estado miembro en el que residan, en las mismas condiciones que los nacionales de dicho Estado;*
- de acogerse, en el territorio de un tercer país en el que no esté representado el Estado miembro del que sean nacionales, a la protección de las autoridades diplomáticas y consulares de cualquier Estado miembro en las mismas condiciones que los nacionales de dicho Estado;*
- de formular peticiones al Parlamento Europeo, de recurrir al Defensor del Pueblo Europeo, así como de dirigirse a las instituciones y organismos consultivos de la Unión en una de las lenguas de la Constitución y de recibir una contestación en esa misma lengua”.*

El tercer apartado del mismo artículo establece que *“estos derechos se ejercerán conforme a las condiciones y límites definidos por la Constitución y por las disposiciones adoptadas para su aplicación”*

Así pues se puede apreciar cómo, aunque el apartado 2 establece que los ciudadanos de la Unión serán titulares de los derechos y sujetos de los deberes previstos en la Constitución, remitiéndose a la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión, en realidad los únicos derechos que realmente están protegidos a través de procedimientos que efectivamente garantizan su aplicación son los que expresamente menciona este apartado y que ya estaban regulados en anteriores Tratados constituyendo, pues, desde tiempo atrás, parte importante del acervo comunitario.

a) Derecho de libre circulación y residencia

Este derecho, del que se benefician los ciudadanos comunitarios desde que fue contemplado en virtud del artículo 8A del Tratado de la Unión Europea¹⁰, ya se encontraba previsto como una de las libertades fundamentales recogidas en los Tratados constitutivos de las Comunidades, aunque limitada originariamente a los trabajadores, fuera por cuenta ajena (art. 48 del Tratado CEE) o por cuenta propia en régimen de libre prestación de servicios (arts. 52 y 59).

Con posterioridad, la labor jurisprudencial del Tribunal de Justicia permitió que también se pudieran acoger a este derecho a la libre circulación los destinatarios de una prestación de servicios, en concreto los turistas¹¹, así como los estudiantes¹².

Igualmente, la Carta Comunitaria de derechos sociales fundamentales de los trabajadores adoptada por el Consejo Europeo de 9 de diciembre de 1989 reconocía en su artículo 1º que todo trabajador de la Comunidad Europea tiene el derecho a la libre circulación por todo el territorio de la Comunidad, sin más limitaciones que las derivadas por razones de orden público, seguridad pública y sanidad pública.

Posteriormente, el Consejo adoptó una serie de directivas¹³, que ampliaban el beneficio del derecho de libre circulación y residencia a las personas en desempleo, a los trabajadores, fueran asalariados o no, que hubieran cesado en su actividad y a los estudiantes. Aunque de una manera indirecta aún se mantenía una relación entre actividad económica y libertad de circulación y residencia, lo que no obsta para que se

¹⁰ Art. 8A: "1. Todo ciudadano de la Unión tendrá derecho a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros, con sujeción a las limitaciones y condiciones previstas en el presente Tratado y en las disposiciones adoptadas para su aplicación.

2. El Consejo podrá adoptar disposiciones destinadas a facilitar el ejercicio de los derechos contemplados en el apartado anterior. Salvo disposición en contrario del presente Tratado, se pronunciará por unanimidad a propuesta de la Comisión y previo dictamen conforme del Parlamento Europeo."

¹¹ Casos Luisi y Carbone, de 31 de enero de 1984; Cowan, de 2 de febrero de 1989, entre otros.

¹² Casos Gravier, de 13 de febrero de 1985 y Blaizot, de 2 de febrero de 1988.

¹³ Directivas 90/364, 90/365 y 90/366 CEE, del Consejo, todas ellas con fecha 28 de junio de 1990 (incluimos esta última, aunque haya sido anulada por el Tribunal de Justicia en sentencia de 7 de julio de 1992, debido a que mantuvo sus efectos provisionalmente).

pueda apreciar en este conjunto de directivas un progreso sensible en "la vía de la autonomía de este derecho"¹⁴.

De esta forma, el artículo 8A avanzó un paso más al reconocer el derecho a todos los ciudadanos de la Unión, con absoluta independencia de la condición económica de los mismos¹⁵, y, además, haciéndolo en un instrumento convencional de la importancia del Tratado de la Unión, que forma parte del bloque de Derecho Originario de la Comunidad.

Por otra parte, el propio artículo 8A establecía que este derecho estaba sujeto *"a las limitaciones y condiciones previstas en el presente Tratado y en las disposiciones adoptadas para su aplicación"*. Estas limitaciones se referían a las razones de orden público, seguridad pública y salud pública¹⁶, ya previstas en los artículos 48 y 55 del Tratado CEE, debiendo, en mi opinión, entenderse como derogada cualquier otra limitación o condición establecida en otras disposiciones, referente a nivel de recursos, cobertura social, formalidades administrativas, permisos de residencia, etc.

El Artículo II-45 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión junto al reconocimiento de este derecho a todos los ciudadanos de la Unión, amplía la titularidad de este derecho al señalar, el segundo apartado que *"de conformidad con lo dispuesto en la constitución, se podrá conceder libertad de circulación y de residencia a los nacionales de terceros países que residan legalmente en el territorio de un Estado miembro"*¹⁷.

¹⁴ Kovar y Simon, *op. cit.*, Pág. 297.

¹⁵ Aunque, en realidad, el juego combinatorio de las directivas anteriormente mencionadas prácticamente ya otorgaba este derecho a todos los nacionales de los estados miembros.

¹⁶ La posibilidad de efectuar estas limitaciones son, respecto a este derecho, el rasgo que aún diferencia a los ciudadanos comunitarios de los propios nacionales de un Estado miembro, a quienes estas limitaciones comunitarias no son de aplicación en su Estado.

¹⁷ Para un estudio profundo de esta materia, ver I. Lirola Delgado, "Los derechos de libre circulación y residencia en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea" en *Estudios sobre la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea*, coordinados por C. Ruiz Miguel, Universidade de Santiago de Compostela, 2004, págs. 179 y sgs.

b) Derecho de sufragio activo y pasivo en elecciones municipales

El artículo 8B del Tratado de la Unión Europea, en su primer párrafo, establecía que *"todo ciudadano de la Unión que resida en un Estado miembro del que no sea nacional tendrá derecho a ser elector y elegible en las elecciones municipales del Estado miembro en el que resida, en las mismas condiciones que los nacionales de dicho Estado"*¹⁸.

En términos similares se contempla en el mencionado artículo I-8 TCE y en el II-40 TCE, que establece que *"todo ciudadano de la Unión tiene derecho a ser elector y elegible en las elecciones municipales del Estado miembro en que resida, en las mismas condiciones que los nacionales de dicho Estado"*.

La incorporación de estas disposiciones al Tratado de Maastricht es el punto de llegada de un largo proceso iniciado por las instituciones comunitarias con el fin de reconocer los derechos políticos a los ciudadanos miembros de la Unión. Así, con respecto a las elecciones municipales, ya se había presentado el 8 de julio de 1988 por la Comisión de las Comunidades Europeas una propuesta de Directiva del Consejo sobre el derecho de sufragio de los nacionales de los Estados miembros en las elecciones municipales del Estado miembro de residencia; el 8 de septiembre de 1988 el Parlamento Europeo adoptó sendas nuevas resoluciones para eliminar las normas

¹⁸ También se contempla en el mismo artículo que este derecho se ejercerá sin perjuicio de las modalidades que el Consejo deberá adoptar antes del 31 de diciembre de 1994, por unanimidad, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo; dichas modalidades podrán establecer excepciones cuando así lo justifiquen problemas específicos de un estado miembro.

En desarrollo de este precepto, el Consejo de la Unión Europea ha fijado las modalidades para el ejercicio del derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales por parte de los ciudadanos de la Unión residentes en un Estado miembro del que no sean nacionales, en la Directiva 94/80/CE, de 19 de diciembre de 1984.

Con el objetivo de crear una ciudadanía de la Unión y de que el derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales supone un corolario del derecho de libre circulación y residencia y una aplicación del principio de igualdad y no discriminación, el Consejo considera que tendrá el derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales del Estado miembro de residencia toda persona que sea ciudadano de la Unión según lo previsto en el párrafo segundo del apartado 1 del artículo 8 del Tratado (toda persona que ostente la nacionalidad de un Estado miembro), y que sin poseer la nacionalidad del Estado miembro de residencia, cumpla, sin embargo, las condiciones a las que la legislación de este último supedita el derecho de sufragio activo y pasivo de sus nacionales. Artículo 3 de la Directiva 94/80/CE

administrativas nacionales que son obstáculo para el ejercicio efectivo del derecho del ciudadano a la libertad de circulación y residencia, subrayando la urgencia de posibilitar la participación en las elecciones municipales; el 14 de marzo de 1989 se presentan dos informes al Pleno del Parlamento sobre la mencionada propuesta de Directiva: los informes Vetter y Marinaro. El 25 de enero de 1989 el Comité económico y Social aprobó un Dictamen sobre la propuesta de Directiva del Consejo, considerando que el derecho de sufragio en las elecciones municipales es un derecho inalienable de libre elección del ciudadano. El 15 de marzo de 1989, el Parlamento Europeo aprobó la propuesta de la Comisión.

Además, en 1990 hubo una propuesta española de Ciudadanía europea, según la cual habría una tercera esfera de derechos y deberes que se sumaría a las dos existentes, la nacional y la comunitaria. La tercera esfera convertiría al ciudadano comunitario en ciudadano de la Unión. En el contenido de esta ciudadanía se incluirían no sólo la libre circulación y residencia, sino también el derecho de participación política en el lugar de residencia.

Estas previsiones son, pues, manifestación de los importantes cambios que el proceso de la Unión Europea está produciendo en el ámbito de los derechos políticos.

Cambios que han provocado conflictos en algunos de los Estados miembros, dando lugar a distintos pronunciamientos de los Tribunales Constitucionales.

Así, el Consejo Constitucional francés¹⁹, en su decisión sobre el Tratado de la Unión Europea, en relación con la cuestión del derecho de voto en las elecciones municipales, fundamenta su objeción al mismo, partiendo del reconocimiento constitucional de la soberanía popular, en el hecho de que los alcaldes y concejales son cuerpo electoral para formar el Senado. Por esta razón, se opta por una reforma de la Constitución de 1958 que afecta a la concepción de la soberanía (preámbulo y artículo 3 de la Constitución Francesa de 1958) y al régimen de disfrute del derecho de sufragio en lo relativo a extranjeros.

El Tribunal Constitucional alemán, en la sentencia de 12 de octubre de 1993, consideró que la adhesión a la Unión Europea garantizaba la legitimación

¹⁹ Decisión 92-308, de 9 de abril de 1992.

democrática. Igualmente, partiendo del objetivo marcado por los Estados miembros consistente en ejercer la soberanía mancomunadamente y en el respeto del Tratado de la Unión hacia la soberanía y la independencia de los estados miembros, se defiende la idea de que Alemania sigue siendo un Estado soberano y que el Tratado de la Unión sólo representa un acuerdo de Derecho Internacional sobre una conferencia de Estados miembros orientada a su propio desarrollo²⁰.

Por otro lado, esta Sentencia hace referencia al concepto de ciudadanía europea más como objetivo a realizar que como realidad inmediata, al mencionar que con esta ciudadanía "se establece un nexo jurídico de concepción duradera entre los ciudadanos de los diversos estados miembros que, si bien no posee intensidad equiparable a la de la común pertenencia a estado, confiere una expresión jurídicamente vinculante a la actual medida de comunidad existencial"²¹

Respecto a España²², el Tribunal Constitucional, en la Declaración de 1 de julio de 1992, pronunciada tras el requerimiento 1236/92 del Gobierno de la Nación en relación con la existencia o no de contradicción entre el artículo 13.2 de la Constitución española y el artículo 8, apartado 1 del Tratado CEE, en la redacción que

²⁰ Apoyándose en su argumentación en los artículos F, apdo 1 TUE; E, art.3B, apdo1 TCE; B, apdo 2 TCE.

²¹ Ver al respecto, C.M. Brú, *La ciudadanía europea*, Ed. Sistema, Madrid, 1994 y J.A. Carrillo Salcedo, "La noción de supranacionalidad en la sentencia del Tribunal Constitucional alemán de 12 de octubre de 1993", en *Cuestiones actuales de Derecho Comunitario Europeo, II*, Actas II Jornadas Derecho Comunitario Europeo. Universidad de Córdoba, 1993, pág. 71. Con más profundidad, O. Beaud, "Le droit de vote des étrangers, l'apport de la jurisprudence constitutionnelle allemande á la théorie du droit de suffrage" en *Revue Française de Droit Administratif*, 1992, pág. 409 y sgs.

²² Es numerosa la bibliografía española que trata las repercusiones del Tratado de la Unión Europea en la Constitución española y, en particular, en el derecho de sufragio de los extranjeros en España. Baste mencionar a E. Arnaldo Alcubilla, "El derecho de sufragio de los extranjeros en las elecciones locales", en *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 34, Enero-Abril, 1992, pág. 70; I. Borrajo Inieta, "El status constitucional de los extranjeros" en *Estudios sobre la Constitución Española. Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría*. Tomo II. Civitas. Madrid, 1991, págs. 697-766; M. De la Cámara Puig, "La problemática constitucional en torno a Maastricht: el derecho de sufragio pasivo de los ciudadanos europeos en el ámbito local" en *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, nº 80, 1992, pág. 25 y sgs.; A. Rallo Lombarte, "El Tratado de Maastricht y el derecho de sufragio de los extranjeros en España", en *Revista de Derecho Político*, nº 36, 1992, págs. 107-113; E. Sagarra i Trias, *Los derechos fundamentales y las libertades públicas de los extranjeros en España*, Ed. Bosch, Barcelona, 1991; J. F. López Aguilar, "Maastricht y la problemática de la reforma de la Constitución", en *Revista de Estudios Políticos*, nº 77, 1992; F. Rubio Llorente, "La Constitución Española y el Tratado de Maastricht", en *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 36, sept-dic. 1992.

resultaría del artículo G del Tratado de la Unión Europea, señaló que el artículo 23.2 de la Constitución no contenía ninguna norma que excluyera a los extranjeros del acceso a cargos y funciones públicas, puesto que del mismo no se deriva prohibición alguna, ni que el derecho otorgado a los ciudadanos (nacionales) por las leyes no pudiera extenderse también a quienes no lo son, ni que al prever el modo de acceso a cargos y funciones públicas determinadas se establezcan condiciones distintas para los ciudadanos y los que no lo son.

Por otra parte, el Tribunal Constitucional manifiesta la necesidad de la reforma, al ser contrario el artículo ya mencionado al artículo 13.2 de la Constitución en lo relativo a la atribución al derecho de sufragio pasivo en las elecciones municipales a los ciudadanos de la Unión Europea que no sean nacionales españoles²³.

De esta forma, se procedió a la reforma de la Constitución en la que se daba nueva redacción al artículo 13.2 añadiendo el adjetivo "pasivo" al de "activo", reforma que fue promulgada con fecha 27 de agosto de 1992.

c) Derecho de sufragio activo y pasivo en elecciones al Parlamento Europeo

El artículo 8 B 2. del Tratado de la Unión Europea establecía que *"...todo ciudadano de la Unión que resida en un estado miembro del que no sea nacional tendrá derecho a ser elector y elegible en las elecciones al Parlamento Europeo en el Estado miembro en el que resida, en las mismas condiciones que los nacionales de dicho Estado"*²⁴.

El mismo precepto indicaba que este derecho se ejercería sin perjuicio de las modalidades que el Consejo debería adoptar antes del 31 de diciembre de 1993, por unanimidad, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo;

²³ Establece también que el procedimiento de reforma constitucional que debe seguirse para obtener la adecuación de dicha norma convencional a la Constitución, es el establecido en su artículo 167.

²⁴ Con anterioridad, el 10 de octubre de 1991, el Parlamento Europeo adoptó una Resolución sobre el procedimiento electoral uniforme, en la que reconocía el derecho de sufragio activo y pasivo de los ciudadanos de la Unión en el Estado miembro de residencia, respecto las elecciones europeas.

dichas modalidades podrían establecer excepciones cuando así lo justificaran problemas específicos de un Estado miembro.

En cumplimiento de esta obligación, el Consejo dictó la Directiva 93/109/CE, de 6 de diciembre de 1993 por la que se fijan las modalidades de ejercicio del derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones al Parlamento Europeo por parte de los ciudadanos de la Unión residentes en un Estado miembro del que no sean nacionales.

Se concretaba que tendría derecho de sufragio activo y pasivo en el Estado miembro de residencia en las elecciones al Parlamento Europeo toda persona que fuera ciudadano de la Unión y que sin haber adquirido la nacionalidad del Estado miembro de residencia cumpliera las condiciones a las que la legislación de éste supeditase el derecho de sufragio activo y pasivo de sus nacionales²⁵.

Igualmente se establecía que el elector comunitario ejercería su derecho de sufragio activo en el Estado miembro de residencia o en el Estado miembro de origen, no pudiendo votar más de una vez en las mismas elecciones. De la misma forma, se estipulaba que nadie podría ser candidato en más de un Estado miembro en las mismas elecciones (art.4).

La Directiva 93/109/CE también establecía una serie de requisitos sobre período mínimo de residencia, incapacidades de ejercer el derecho de sufragio, formalidades administrativas, inscripción en el censo electoral, etc; guiándose en toda la regulación por la equiparación entre el elector o elegible nacional y el comunitario.

Este derecho, a diferencia del anteriormente visto, no ha sido polémico porque, tal como ha señalado el Consejo Constitucional francés²⁶, el Parlamento Europeo no constituye una asamblea soberana dotada de competencia general con vocación de concurrir en el ejercicio de la soberanía nacional.

Además, la consagración por el Tratado de la Unión Europea de este derecho

²⁵ El artículo 3 de la citada Directiva establece también que "si, para ser elegibles, los nacionales del Estado miembro de residencia deben poseer su nacionalidad desde un período mínimo, se considerará que cumplen dicha condición los ciudadanos de la Unión que posean la nacionalidad de un Estado miembro desde ese mismo período".

²⁶ Decisiones de 29-20 de diciembre de 1976 y 9 de abril de 1992.

supone romper con el principio por el cual la elección al Parlamento Europeo debía necesariamente coincidir con la representación nacional de los Estados miembros, estableciéndose, por tanto, la elección por los ciudadanos europeos de un Parlamento que representa a todos los ciudadanos de la Unión.

Bru señala que no basta con que los ciudadanos europeos tengan derecho a votar y a ser votados en las elecciones para el Parlamento Europeo con independencia de su nacionalidad y en exclusiva atención a su residencia en cualquiera de los Estados miembros. Es necesario que ese sufragio activo y pasivo se ejercite en unas, al menos, mínimas condiciones de igualdad jurídico-electoral²⁷. De poco sirve, en opinión de este autor, que un candidato pueda presentarse en la lista de distinto Estado miembro si no puede ser Diputado europeo por razón de su legislación nacional.

Por lo tanto, en mi opinión, sería necesaria una equiparación total en el régimen jurídico electoral de los distintos Estados en aras de la uniformidad del procedimiento para las elecciones al Parlamento Europeo y de la igualdad entre los ciudadanos comunitarios.

Equiparación que no se ha producido ni en el mencionado artículo I-8 TCE ni en el II-39 TCE que establece que *“1. Todo ciudadano de la Unión tiene derecho a ser elector y elegible en las elecciones al Parlamento Europeo en el estado miembro en que resida, en las mismas condiciones que los nacionales de dicho Estado.*

2. Los diputados del Parlamento Europeo serán elegidos por sufragio universal libre, directo y secreto”

²⁷ *Op. cit.*, pág. 322; señala además que "ahora bien: si "en las mismas condiciones" es un requisito para los electores/elegibles residentes pero no nacionales, ¿hay razón alguna para que se permitan unas "no mismas condiciones", esto es, condiciones distintas, cuando los electores/elegibles son nacionales y además residentes?". Por lo tanto, concluye que la edad para votar y para ser elegido puede y debe ser -por otra parte sin gran esfuerzo político dada la similitud ya existente y la conciencia común al respecto- equiparada en todos los Estados miembros.

d) Derecho a la protección diplomática y consular

Gracias a este derecho, todo ciudadano de la Unión podrá acogerse, en el territorio de un tercer país en el que no esté representado el Estado miembro del que sea nacional, a la protección de las autoridades diplomáticas y consulares de cualquier Estado miembro, en las mismas condiciones que los nacionales de dicho Estado²⁸.

Como vemos, no se trata de una protección diplomática y consular a nivel europeo, que sustituyera o sumara a la protección ejercida por cada Estado miembro una protección como Unión Europea.

Tal como señalan Kovar y Simon²⁹, no se trata de una protección común cuyo ejercicio, subsidiario o complementario, se haya confiado a la colectividad de los Estados miembros. Para estos autores, una fórmula de esta naturaleza hubiera encontrado apoyo en las disposiciones de la Unión Europea relativas a la política exterior y de seguridad común.

En concreto, el artículo J.6 TUE establecía que *"las misiones diplomáticas y consulares de los Estados miembros y de las delegaciones de la Comisión en los terceros países y en las Conferencias internacionales, así como sus representaciones ante las organizaciones internacionales, cooperarán para garantizar el respeto y la ejecución de las posiciones comunes y de las acciones comunes adoptadas por el Consejo. Intensificarán su cooperación intercambiando información, procediendo a valoraciones comunes y contribuyendo a la ejecución de las disposiciones contempladas en el artículo 8 C del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea"*.

Pero la opción elegida en el Tratado de Maastricht era mucho menos ambiciosa, pues consistía simplemente en una extensión de la protección diplomática y consular clásica. Esta solución no representa ningún tipo de innovación en el campo del Derecho Internacional. La práctica admite que en ausencia de relaciones diplomáticas entre dos Estados, la protección de los nacionales del primer Estado en el territorio del segundo se realice por un tercer Estado, encargado de representar los

²⁸ Artículos 8.C del TUE, I-8.2 TCE y II-46 TCE.

²⁹ *Op.cit.*. Pág. 312.

intereses del primer Estado ante el segundo.

Aunque esta representación no permite en principio la sustitución por el tercer Estado en el ejercicio de la protección diplomática *stricto sensu*, ya que dicha protección está condicionada por el lazo de nacionalidad entre el interesado y el Estado, en cambio habilita al tercer Estado encargado de la misión de representarlo a actuar en nombre y por cuenta del Estado que no dispone de misión diplomática.

En este sentido, el artículo 6 de la Convención de Viena de 18 de abril de 1961 relativa a las relaciones diplomáticas prevé explícitamente la posibilidad de la representación diplomática común, pues varios Estados pueden acreditar a una misma persona en calidad de jefe de misión ante otro Estado, siempre que éste no se oponga.

En el mismo sentido, el artículo 8 de la Convención de Viena de 24 de abril de 1963 relativa a las relaciones consulares dispone que, salvo oposición por parte del Estado de residencia una vez se le haya notificado, el consulado de un Estado puede ejercer funciones consulares por cuenta de un tercer Estado. Igualmente, el artículo 18 de esta Convención autoriza el nombramiento de un mismo funcionario consular para la representación de dos o más Estados siempre que cuente con el consentimiento del Estado de residencia.

La puesta en funcionamiento de este mecanismo necesita del acuerdo con el tercer Estado, tal como establecía el propio artículo 8 C que precisaba que los Estados miembros establecerían entre sí las normas necesarias y entablarían las negociaciones internacionales requeridas para garantizar dicha protección, sin concretar a qué tipos de acuerdos internacionales se había de llegar para hacer efectivo este derecho³⁰.

³⁰ Kovar y Simon, en *op. cit.*, pág. 313 y 314, plantean una serie de dudas respecto a la aplicación internacional de este derecho, así como del posible carácter discrecional del mismo, por cuanto el ciudadano comunitario, al beneficiarse de este derecho en las mismas condiciones que el nacional, puede no verse atendido por el servicio diplomático y consular del estado al que acuda tal como también pueden hacer con los propios nacionales. Entre otras, por estas razones, los citados autores consideran que la verdadera eficacia de este artículo dependerá en gran medida de las reglas comunes que adopten los estados miembros, así como de los acuerdos que negocien con los terceros países.

e) Derecho de petición³¹

El artículo 8 D TUE, en su primer párrafo, consagraba que todo ciudadano de la Unión tendría el derecho de petición ante el Parlamento Europeo, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 138 D, el cual establecía que *"cualquier ciudadano de la Unión, así como cualquier persona física o jurídica que resida o que tenga su domicilio social en un Estado miembro, tendrá derecho a presentar, individualmente o asociado con otros ciudadanos o personas, una petición al Parlamento Europeo sobre un asunto propio de los ámbitos de actuación de la Comunidad que le afecte directamente"*.

Este derecho no era una novedad del Tratado de la Unión, pues ya figuraba en el primer reglamento interior adoptado por la Asamblea Común de la CECA³².

Anticipándose también en la utilización del término "ciudadano" al Tratado de la Unión, el artículo 128 del Reglamento del Parlamento Europeo ya disponía que todo ciudadano de la Comunidad tenía el derecho de presentar, a título individual o en asociación con otros ciudadanos, peticiones o quejas por escrito ante el Parlamento Europeo.

El interés por el reconocimiento de este derecho había sido subrayado por el ya citado Informe Adonnino, el cual insistía en la importancia de este derecho a la hora de conseguir una auténtica ciudadanía europea.

Igualmente, el Consejo, en el Proyecto de Tratado de la Unión, de 1984, consagraba formalmente el derecho de petición. Esta progresión hacia un reconocimiento mayor del status jurídico del derecho de petición se manifiesta con el acuerdo interinstitucional de 12 de abril de 1989³³, que extiende este derecho desde el

³¹ Para un estudio pormenorizado de este derecho, en el que se trata las condiciones de ejercicio del mismo: en concreto, la legitimación como elemento subjetivo, los asuntos propios del ámbito de actuación de la Comunidad como elemento material y los requisitos de la petición como elemento formal; así como el estudio de la obligación de actuar que tiene el Parlamento, interesa mencionar el trabajo de A. Pliakos, "Les conditions d'exercice du droit de petition", en *Cahiers de Droit Européen*, 1993. Págs. 317-350.

³² Ver C. Blumann, "Les mécanismes non juridictionnels de protection des droits du citoyen européen", en "Vers l'Europe des citoyens", *Revue Juridique Centre Ouest*, nº especial, abril, 1992. Pág. 239.

³³ Publicado en D.O.C.E., nº C 217, de 1 de septiembre de 1990.

Parlamento a las otras instituciones comunitarias.

En la práctica se ha demostrado que el uso del derecho de petición de los ciudadanos ante las instituciones comunitarias, especialmente ante el Parlamento Europeo, ha versado principalmente sobre cuatro temas: la protección del medio ambiente, la garantía de los derechos relacionados con la libre circulación y la política social, el respeto de los derechos humanos y las formalidades aduaneras³⁴.

Así, pues, el artículo 8 D del Tratado de la Unión supuso el resultado de este proceso de reconocimiento del derecho de petición.

Sus beneficiarios, tal como establecía el citado artículo 138 D, no eran exclusivamente los ciudadanos comunitarios, sino que el derecho de petición también se confería a las personas físicas y jurídicas que residieran o tuvieran su domicilio social en cualquier Estado miembro.

Pero la extensión de este derecho *ratione personae* no se correspondía con una extensión *ratione materiae*, por cuanto la petición sólo podía versar sobre un asunto propio de los ámbitos de actuación de la Comunidad que afectara directamente a la persona que la presentaba³⁵.

En cambio, de una lectura de los artículos I-8.2 y II-44 TCE, que han suprimido esta limitación, se desprende que *todo ciudadano de la Unión o toda persona física o jurídica que resida o tenga su domicilio social en un Estado miembro tiene el derecho de petición ante el Parlamento Europeo (art. II-44 TCE) sin limitación alguna por razón de la materia.*

³⁴ Sin tener en cuenta que aproximadamente una tercera parte de las instancias recibidas no fueron tomadas en consideración por ser peticiones no referidas al campo material de las competencias comunitarias.

³⁵ Ver al respecto A. Pliakos; *op. cit.* pág. 326 y sgs, que cita jurisprudencia del tribunal de Justicia de las Comunidades referente al alcance de esta limitación *ratione materiae*.

f) Derecho de reclamación ante el Defensor del Pueblo Europeo

El artículo 8 D, segundo párrafo, del Tratado de la Unión Europea establecía que todo ciudadano de la Unión podría dirigirse al Defensor del Pueblo instituido en virtud de lo dispuesto en el artículo 138 E³⁶.

Por su parte el TCE ha señalado, además de la mención hecha en el artículo I-8.2, que *“todo ciudadano de la Unión o toda persona física o jurídica que resida o tenga su domicilio social en un Estado miembro tiene derecho a someter al Defensor del Pueblo Europeo los casos de mala administración en la acción de las instituciones, organismos o agencias de la Unión, con exclusión del Tribunal de Justicia Europeo y del Tribunal de Gran Instancia en el ejercicio de sus funciones jurisdiccionales”*(artículo II-43TCE).

³⁶ El artículo 138 E disponía lo siguiente:

"1. El Parlamento Europeo nombrará un Defensor del Pueblo, que estará facultado para recibir las reclamaciones de cualquier ciudadano de la Unión o de cualquier persona física o jurídica que resida o tenga su domicilio social en un estado miembro, relativas a casos de mala administración en la acción de las instituciones u órganos comunitarios, con exclusión del Tribunal de Justicia y del Tribunal de Primera Instancia en el ejercicio de sus funciones jurisdiccionales.

En el desempeño de su misión, el Defensor del Pueblo llevará a cabo las investigaciones que considere justificadas, bien por iniciativa propia, bien sobre la base de las reclamaciones recibidas directamente a través de un miembro del Parlamento Europeo, salvo que los hechos alegados sean o hayan sido objeto de un procedimiento jurisdiccional. Cuando el Defensor del Pueblo haya comprobado un caso de mala administración, lo pondrá en conocimiento de la institución interesada, que dispondrá de un plazo de tres meses para exponer su posición al Defensor del Pueblo. Este remitirá a continuación un informe al Parlamento Europeo y a la institución interesada. La persona de quien emane la reclamación será informada del resultado de estas investigaciones.

El Defensor del Pueblo presentará cada año al Parlamento Europeo un informe sobre los resultados de sus investigaciones.

2. El Defensor del Pueblo será nombrado después de cada elección del Parlamento Europeo para toda la legislatura. Su mandato será renovable.

A petición del Parlamento Europeo, el Tribunal de Justicia podrá destituir al Defensor del Pueblo si éste dejare de cumplir las condiciones necesarias para el ejercicio de sus funciones o hubiere cometido una falta grave.

3. El Defensor del Pueblo ejercerá sus funciones con total independencia. En el ejercicio de tales funciones no solicitará ni admitirá instrucciones de ningún organismo. Durante su mandato, el Defensor del Pueblo no podrá desempeñar ninguna otra actividad profesional, sea o no retribuida.

4. El Parlamento Europeo fijará el Estatuto y las condiciones generales de ejercicio de las funciones del Defensor del Pueblo, previo dictamen de la Comisión y con la aprobación del Consejo, por mayoría cualificada."

En desarrollo de este punto 4º, el Parlamento Europeo estableció el Estatuto del Defensor del Pueblo Europeo y las condiciones generales del ejercicio de sus funciones, en el que se establece el proceso de intervención, competencias, obligaciones, nombramiento, duración de la función, destitución, entre otros puntos.

Esta referencia a "casos de mala administración" evoca, sensu contrario, al artículo II-41³⁷ relativo al derecho a una buena administración pareciendo acotar el ámbito de actuación del Defensor del Pueblo Europeo a las infracciones cometidas por instituciones, organismos o agencias de la Unión contra los derechos contenidos en ese artículo, excluyendo, además, las actuaciones jurisdiccionales,

Ya en el informe Adonnino³⁸, se evocó de forma tímida y sin mucho éxito la idea de instituir un Defensor del Pueblo Europeo. Igualmente, el Acta final del Consejo Europeo de Roma de diciembre de 1990 preveía que sería conveniente el estudio de la posibilidad de instituir un mecanismo para la defensa de los derechos de los ciudadanos en lo que concierne a las cuestiones comunitarias ("ombudsman").

El artículo 138 E TUE establecía una figura a nivel europeo autónoma en relación a las otras instituciones comunitarias.

Aunque es nombrado por el Parlamento por un periodo de cinco años renovable y es esta misma institución quien fija su Estatuto y las condiciones generales del ejercicio de sus funciones, el Defensor del Pueblo, tal como establece el propio precepto, ejercerá sus funciones con total independencia, no solicitando ni admitiendo, en el ejercicio de las mismas, instrucciones de ningún organismo³⁹.

La independencia del Defensor se garantiza a través de un riguroso sistema de incompatibilidades por el cual, durante su mandato, el Defensor del Pueblo no podrá desempeñar ninguna otra actividad profesional, sea o no retribuida. Sólo podrá ser

³⁷ El artículo II-41 TCE señala que

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

2. Este derecho incluye en particular: a) el derecho de toda persona a ser oída antes de que se tome en contra suya una medida individual que le afecte desfavorablemente; b) el derecho de toda persona a acceder al expediente que le afecte, dentro del respeto de los intereses legítimos de la confidencialidad y del secreto profesional y comercial; c) la obligación que incumbe a la Administración de motivar sus decisiones.

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

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

³⁸ Ver Blumann, *op. cit.*. Pág. 243 y sgs.

³⁹ Por organismo, debe entenderse tanto las instancias nacionales, como las instituciones comunitarias originarias, como el resto de los organismos comunitarios, tal como ha establecido el Tribunal de Justicia de las Comunidades (Sentencia C-370/89, de 2 de diciembre de 1992).

cesado, a petición del Parlamento Europeo, por el Tribunal de Justicia, si el Defensor dejare de cumplir las condiciones necesarias para el ejercicio de sus funciones o hubiere cometido una falta grave.

El objeto de las actuaciones del Defensor del Pueblo comprende el conjunto de casos de "mala administración" imputables a las instituciones y órganos comunitarios, con la única excepción del Tribunal de Justicia y del Tribunal de Gran Instancia cuando actúen en el ejercicio de sus funciones jurisdiccionales. No podrá intervenir en la actividad de ejecución y aplicación del derecho comunitario por parte de las administraciones nacionales⁴⁰.

El Defensor podrá recibir reclamaciones de toda persona física o jurídica que resida o tenga su domicilio social en un Estado miembro. Por lo tanto, al igual que con el derecho de petición, se produce una extensión de este derecho *ratione personae*, que va más allá de la ciudadanía comunitaria, propiamente dicha.

Igualmente podrá llevar a cabo las investigaciones que considere justificadas por iniciativa propia, con la única salvedad de que no podrá investigar hechos que sean o hayan sido objeto de un procedimiento jurisdiccional⁴¹.

Por otra parte, el Defensor informará al interesado, al Parlamento Europeo y a la institución comunitaria interesado del resultado de sus investigaciones. Además cada año presentará ante el Parlamento Europeo un informe sobre el resultado de sus investigaciones.

Pero la actividad del Defensor no incluye la posibilidad de acudir a instancias jurisdiccionales, lo que se explica ante la preocupación por respetar el sistema de recursos y las funciones atribuidas a la Comisión sobre la base de los Tratados Constitutivos.

Las acciones emprendidas por el Defensor del Pueblo pueden coincidir con actividades iniciadas por las comisiones parlamentarias de investigación, por lo que

⁴⁰ Liñán Nogueras en "La ciudadanía de la Unión Europea", conferencia dictada en Curso de Derecho Comunitario, Granada, 16-19 de febrero de 1994, alertaba sobre los posibles conflictos de competencia entre el Defensor del Pueblo Europeo y los respectivos "ombudsman" nacionales.

⁴¹ Se deben entender incluidos tanto los procedimientos jurisdiccionales ante los tribunales comunitarios como los iniciados por las instancias judiciales nacionales.

sería conveniente establecer posibles mecanismos de coordinación entre ambas instituciones cuando la actividad de sus respectivas competencias recaiga sobre un mismo hecho objeto de investigación.

g) Derecho de dirigirse a las instituciones de la Unión en la lengua propia y de recibir contestación en esa misma lengua

El Tratado de Amsterdam, firmado el 2 de octubre de 1997, surgió como consecuencia de una norma del Tratado de Maastricht que obligaba a realizar una revisión de este último en el año 1996⁴².

En lo que respecta a los derechos de ciudadanía, se puede afirmar que se ha mantuvo el status quo establecido por el Tratado de Maastricht⁴³ y que las mínimas modificaciones han sido de carácter formal⁴⁴, siendo lo más significativo la nueva cláusula del artículo 17.1 (antiguo artículo 8.1) que indicaba que *"la ciudadanía de la Unión será complementaria y no sustitutiva de la ciudadanía nacional"*.

Además, junto al derecho de petición y al de dirigirse al Defensor del Pueblo se añadió el derecho de dirigirse por escrito a cualquiera de las instituciones u organismos comunitarios en cualquiera de las doce lenguas comunitarias y a recibir una contestación en esa misma lengua.

En ese mismo sentido, encontramos el mencionado artículo I-8.2 TCE y el II-41.4 TCE que establece que *"toda persona podrá dirigirse a las Instituciones en una de las lenguas de la Constitución y deberá recibir una contestación en esa misma lengua"*.

⁴² Nos referimos al artículo N.2 que preveía: "En 1996 se convocará una Conferencia de los representantes de los gobiernos de los Estados miembros para que examine, de conformidad con los objetivos establecidos en los artículos A y B de las disposiciones comunes, las disposiciones del presente Tratado para las que se prevea una modificación".

⁴³ Durante los trabajos preparatorios se plantearon diversas propuestas que no fructificaron, como el derecho a recibir una educación que tenga en cuenta el legado cultural, los valores comunes y la diversidad cultural de la civilización europea, incluida la oportunidad de aprender una lengua distinta de la materna, etc.

⁴⁴ Nueva numeración, pues pasaron a regularse en los artículos 17 a 22 del Tratado de la Comunidad.