

# *El futuro de la ciudadanía de la Unión en la encrucijada de la construcción política en Europa*

BEATRIZ PÉREZ DE LAS HERAS

*Catedrática de Derecho de la Unión Europea*

*Universidad de Deusto*

1. Introducción
2. La libre circulación: pilar esencial y factor de división. Hacia una ciudadanía más inclusiva
3. La dimensión social de la ciudadanía como elemento de indentificación y legitimación de la Unión Europea
4. Conclusión

## 1. INTRODUCCIÓN

En 1992, los Estados miembros, a través del Tratado de Maastricht, introdujeron disposiciones sobre una “Ciudadanía de la Unión” en el entonces Tratado de la Comunidad Económica Europea. Quedaba así formalizado al más alto rango jurídico una nueva condición civil, de carácter supranacional, que vinculaba directamente los nacionales de los Estados miembros con la Unión Europea (UE) recién establecida. Era la primera vez que las personas, nacionales de los Estados miembros, eran consideradas desde una perspectiva política, superando así la calificación exclusivamente económica que, como trabajadores o prestadores de servicios, habían tenido en el marco del mercado común.

Actualmente recogida en los artículos 20-25 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), la Ciudadanía de la UE sigue constituyendo un estatuto jurídico político único, sin parangón a nivel mundial. Fue el primer ámbito de dimensión política transferido por los Estados miembros y jurídicamente formalizado en los Tratados, un elemento adelantado de un futuro Estado europeo<sup>1</sup>. Es, en definitiva, el

---

<sup>1</sup> La idea de configurar una ciudadanía europea es, sin embargo, anterior, ya que tuvo sus primeros precusores en los años 1940. Así, en 1943, el Movimiento Federalista Europeo en Italia promovió la creación de una ciudadanía continental, complementaria de la nacional. En la misma línea, el Congreso de la Haya de 1948, presidido por Winston Churchill, reconocía que un elemento esencial de una Unión Europea

logro de integración jurídica que mejor refleja una de las visiones clave de Jean Monnet sobre una Europa federal: “Nosotros no coaligamos Estados, unimos personas”<sup>2</sup>.

Transcurridos más de 25 años desde su formalización jurídica y a pesar de su indiscutible trascendencia política, lo cierto es que las disposiciones constitutivas sobre Ciudadanía de la Unión no han experimentado modificaciones o ampliaciones sustanciales. En efecto, sigue siendo un estatuto de ciudadanía indirecta, esto es, vinculado a la nacionalidad de un Estado miembro, por lo que cabe afirmar que constituye una condición civil de carácter supranacional con 27 nacionalidades diferentes. La UE sigue sin estar dotada de competencias en materia de nacionalidad, por lo que la condición de Ciudadano de la Unión continúa supeditada a las previsiones nacionales sobre atribución y pérdida de nacionalidad. Además, mantiene su carácter complementario de las ciudadanías nacionales, así como su estado embrionario, anclada en unos pocos derechos y en ninguna obligación expresa, muy alejada, por tanto, de los estatutos nacionales, más amplios y consolidados de derechos y deberes.

Con todo, la consideración y las prerrogativas de los ciudadanos en el contexto de la UE han conocido en los últimos años importantes desarrollos al margen de las disposiciones constitutivas específicas, lo que en la práctica ha desbordado el alcance real de esta condición. De especial relevancia ha resultado la jurisprudencia de corte federal del Tribunal de Justicia de la UE (TJUE), siempre a favor de la máxima integración y equiparación entre ciudadanos de la UE<sup>3</sup>. Igualmente, el legislador europeo ha hecho su contribución importante, como supuso la adopción de la Directiva 2004/38/CE de 29 de abril de 2004, que enmarca el derecho de libre circulación y residencia en el contexto político de la Ciudadanía de la Unión, más allá del mercado interior<sup>4</sup>. Finalmente, los Estados miembros, como poder constituyente, a través del Tratado de Lisboa, introdujeron un nuevo Título II sobre “Principios Democráticos” en el Tratado de la Unión Europea (TUE), donde por primera vez se concedía a los Ciudadanos de la UE un derecho de iniciativa legislativa<sup>5</sup>, al tiempo que conferían fuerza jurídica, con rango

---

sería el acceso directo de los ciudadanos a un tribunal europeo para defender sus derechos consagrados en una carta común. El mismo Churchill, en un discurso de espíritu claramente supranacional pronunciado antes del Congreso, llegó a manifestar: *We hope to reach again a Europe... in which men will be proud to say “I am a European”*. El propio Congreso de la Haya propuso la introducción de un pasaporte europeo, que remplazara los pasaportes nacionales y que llevara el título de “Europeo”, permitiendo así a su poseedor viajar incluso a otros continentes. Vid. MAAS, W., *Creating European citizens*, Rowman & Littlefield, Lanham, MD, 2007.

<sup>2</sup> Vid. <http://akifrases.com/autor/jean-monnet>

<sup>3</sup> Entre otros, *vid.* Asunto C-34/09, Zambrano v. Office National de L’Emploi (ONEm), Sentencia de 8 de marzo de 2011, ECLI:EU:C:2011:124, y Asunto C-434/09, Mac Carthy v. Secretary of State for the Home Department, Sentencia de 5 de mayo de 2011, ECLI:EU:C:2011:277.

<sup>4</sup> En vigor desde el 30 de abril de 2006. DO L 157/77 de 30 de abril de 2004.

<sup>5</sup> El Reglamento (UE) 211/2011 de 16 de febrero de 2011 concreta las condiciones y los procedimientos para tramitar una iniciativa legislativa ciudadana. Entró en vigor el 2 de abril de 2012. DO L 65/1 de 11 de marzo de 2011.

de Tratado, a la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE (art. 6, 1º TUE)<sup>6</sup>. Sin duda, grandes logros jurídico-políticos que acercan la UE a los ciudadanos, reforzando simultáneamente su legitimidad democrática.

No obstante esta evolución significativa, la Ciudadanía de la Unión parece hoy más que nunca difícil de realizar e implementar. En efecto, esta condición ha gravitado esencialmente en torno al ejercicio de la libre circulación y residencia, como derecho más visible e identificador de la Ciudadanía de la UE, y fundamento, además, para el ejercicio de las facultades de participación política asociadas al estatuto. Pero, incluso este derecho central se está viendo expuesto a restricciones en el contexto actual de crisis sistémica y desafíos enormes en el que está inmersa la UE: desigualdad creciente, auge del populismo y del euroescepticismo, amenaza terrorista, presiones migratorias en las fronteras interiores y exteriores o la gestión de las consecuencias del Brexit, entre otros.

Esta coyuntura de retos concurrentes requiere de nuevas narrativas y nuevas visiones que garanticen el futuro de la UE en general y de la Ciudadanía de la Unión, en particular. La UE necesita reconciliarse con los ciudadanos, su futuro *demos*, y recabar su apoyo para poder progresar con legitimidad como proyecto de unión política.

En las páginas que siguen proponemos y apostamos por dos vías de evolución, complementarias entre sí, para relanzar la Ciudadanía de la Unión y asegurar, en definitiva, la sostenibilidad del proyecto de construcción política europea: la primera parte del propio estatuto de Ciudadanía de la Unión y consistiría en redefinir el alcance del beneficio de la libre circulación para dotarlo de una mayor relevancia material y social. La segunda apuesta por incorporar derechos sociales al estatuto de Ciudadanía como elemento de cohesión y de identificación con la UE.

## 2. LA LIBRE CIRCULACIÓN: PILAR ESENCIAL Y FACTOR DE DIVISIÓN. HACIA UNA CIUDADANÍA MÁS INCLUSIVA

“Será ciudadano de la Unión toda persona que ostente la nacionalidad de un Estado miembro”, reza el artículo 20 del TFUE. Sin embargo, los derechos asociados a esta condición y que se especifican a continuación en los artículos 21 a 24 del TFUE no son susceptibles de ejercerse en los mismos términos y con igual alcance por todos los ciudadanos de la Unión. En efecto, ni siquiera el derecho más antiguo y emblemático del estatuto, como es el de libre circulación y residencia, está garantizado en las mismas condiciones a los ciudadanos de la Unión.

---

<sup>6</sup> DO C 202/389 de 7 de junio de 2016.

Con anterioridad a la UE, en la etapa de las Comunidades Europeas, el beneficio de la libre circulación y los derechos que lleva aparejados, como es el de residencia, únicamente se reconocían al amparo del Derecho Comunitario a los nacionales de los Estados miembros que se desplazaban a otro Estado miembro a trabajar, por cuenta ajena o de forma autónoma. Desde la introducción del estatuto de Ciudadanía de la Unión por el Tratado de Maastricht, el derecho de libre circulación y de residencia aparece como el primer derecho conferido desde una perspectiva política, esto es, a título de ciudadano de la Unión, abstracción hecha, por tanto, de la condición o no de trabajador o profesional en el Estado de acogida. Dice concretamente el artículo 21,1º del TFUE que “Todo ciudadano de la Unión tendrá derecho a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros...”. Esto es, del tenor literal de esta disposición puede extraerse la percepción de que todo Ciudadano de la Unión es titular del derecho de libre circulación y residencia en otro Estado miembro diferente al suyo de origen. Sin embargo, en la práctica la realidad es más limitada, ya que el ejercicio de este derecho está sujeto a condiciones económicas y su alcance temporal varía según los motivos de la estancia<sup>7</sup>. A ello alude precisamente la segunda parte de este párrafo 1 del artículo 21 de TFUE cuando precisa que el derecho se ejercerá “con sujeción a las limitaciones y condiciones previstas en los Tratados y en las disposiciones adoptadas para su aplicación”.

Además, a diferencia de los estatutos nacionales de ciudadanía, conformados por amplios catálogos de derechos y deberes, la Ciudadanía de la UE gravita primordialmente en torno a la libre circulación, ya que el disfrute efectivo de este derecho determina el ejercicio de otros derechos del estatuto, como son los de participación política (el derecho a votar y ser elegido en las elecciones municipales y al Parlamento Europeo, art. 22, 1º y 2º TFUE)<sup>8</sup>. Por tanto, a falta de otro elemento más potente de identificación, la Ciudadanía de la Unión descansa principalmente en un dispositivo de movilidad. Es, en efecto, su pilar fundamental y, al mismo tiempo, su gran debilidad, ya que resulta prácticamente irrelevante para la mayoría de ciudadanos que deciden permanecer en su país de origen, a los que, además, su alcance personal y material llega a generar confusión y frustración<sup>9</sup>.

---

<sup>7</sup> Vid. EUROPEAN COMMISSION, *Freedom to move and live in Europe: a guide to your rights as an European Union citizen*, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2013. Disponible en [http://ec.europa.eu/justice/citizen/document/files/guide-free-mo-2013\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/justice/citizen/document/files/guide-free-mo-2013_en.pdf); BURQUE, H. (Ed.), *Living and working in Europe 2016*, Eurofound 2017, Publication Office of the European Union, Luxembourg.

<sup>8</sup> Los otros derechos del estatuto, a saber, el derecho a la protección diplomática de cualquier Estado miembro se puede ejercer en un país tercero a condición de que el Estado miembro del que es nacional el solicitante no tenga representación diplomática alguna (art. 23 TFUE). Finalmente, los derechos de petición al Parlamento Europeo, de acudir al Defensor del Pueblo Europeo y de dirigir un escrito a las instituciones y órganos de la UE en cualquiera de las 24 lenguas oficiales (art. 24, 2º-4º TFUE) son los únicos que no requieren desplazamiento a otro Estado miembro, pudiendo ejercitarse desde el propio país de origen.

<sup>9</sup> En efecto, como apunta Marie-Pierre Granger, cómo explicar a un británico que su esposa de nacionalidad coreana no puede obtener la residencia al amparo de las normas de la UE, mientras que su

Pero, incluso para aquellas personas que se mueven a otro Estado miembro, el alcance de su libre circulación y demás derechos asociados que se infieren de la normativa europea varía según su condición personal y el motivo de su desplazamiento. Así, los ciudadanos que son trabajadores o profesionales autónomos siguen disfrutando del derecho a residir desde el primer momento; los demandantes de empleo pueden permanecer hasta 6 meses máximo<sup>10</sup>; estudiantes, pensionistas y cualquier otra persona nacional de un Estado miembro están facultados para residir durante 5 años, prorrogables, si disponen de un seguro médico completo y acreditan medios económicos suficientes como para no transformarse en una “carga para la asistencia social” del Estado miembro de acogida (art. 7 de la Directiva 2004/38/CE).

El acceso a los beneficios sociales varía también según sea la situación económica del interesado en cuestión. Así, los trabajadores y profesionales tienen los mismos derechos laborales y ventajas sociales que los trabajadores y profesionales nacionales del Estado miembro de acogida, en base al principio de igualdad de trato garantizado por la normativa europea<sup>11</sup>; los pensionistas residentes inactivos en otro Estado miembro exportan sus derechos, en particular, el derecho a percibir su pensión, sin reducción o menoscabo alguno; los desempleados perceptores del subsidio correspondiente también pueden exportarlo y percibirlo en otro Estado miembro, pero durante una duración de 3 meses, prorrogable eventualmente a 6 meses<sup>12</sup>. En la misma línea, los Estados miembros no tienen obligación de otorgar asistencia social alguna a los nacionales inactivos de otros Estados miembros durante los 3 primeros meses de estancia. Finalmente, sólo tras 5 años de residencia regular, los ciudadanos de la Unión se equiparan socialmente a los nacionales del Estado miembro de residencia. Por tanto, puede afirmarse que los derechos sociales y laborales de los ciudadanos de la Unión están estrechamente ligados al ejercicio de la libre circulación dentro del territorio europeo.

---

vecino húngaro puede convivir con su pareja nigeriana o, incluso, un compatriota suyo que haya trabajado durante unos meses en España podría hacerse acompañar de su esposa iraní cuando regrese al Reino Unido. En la misma línea, cómo hacer entender a un pensionista francés, que ha pagado durante años impuestos y contribuido al sistema de seguridad social de su país, donde intenta sobrevivir con su pensión, que un trabajador rumano, recién llegado, tenga la misma asistencia y los mismos beneficios que él. GRANGER, M-P., “Revisiting the foundations of European Union Citizenship: making it relevant to all European Union citizens”, *European Policy Brief*, BEUCITIZEN. Barriers towards EU Citizenship, 2017, p.3. Disponible en <http://beucitizen.eu/wp-content/uploads/2016-12-31-POLICY-BRIEF-WP7-Granger-FINAL.pdf>

<sup>10</sup> Asunto -291/89, Antonissen, Sentencia de 26 de febrero de 1991 (ECLI:EU:C:1991:80).

<sup>11</sup> Artículos 45, 49 y 56 TFUE, desarrollados por el Reglamento UE 492/2011 de 5 de abril de 2011, relativo a la libre circulación de trabajadores (DOUE L141 de 27 de mayo de 2011) y numerosas Directivas adoptadas para las profesiones y actividades susceptibles de realizarse de forma autónoma, disponibles en <http://eur-lex.europa.eu/browse/directories/legislation.html>

<sup>12</sup> Artículo 64,3º del Reglamento CE 883/2004 de 29 de abril de 2004 sobre coordinación de los sistemas de Seguridad Social (DOUE L166 de 30 de abril de 2004).

Pero, ¿cuál es la proporción de ciudadanos de la Unión que se desplaza a otro Estado miembro con fines laborales o, exclusivamente, de residencia? Hasta 2004, el porcentaje de movilidad por razones laborales era bajo en la UE de 15 Estados miembros. Tras la 5ª, 6ª y 7ª ampliación de la UE, acaecidas respectivamente en 2004, 2007 y 2013, la proporción de personas que se desplaza a otro Estado se ha duplicado. La mayoría son nacionales de los nuevos países miembros, que cuentan con un nivel de vida inferior a la media de la UE y con altas tasas de desempleo juvenil. Los Estados receptores de trabajadores inmigrantes, ciudadanos de la UE, son en términos absolutos Alemania y Reino Unido, mientras que los Estados miembros con un número de pensionistas residentes, ciudadanos también de la UE, son España, Italia y Francia. Con todo, el porcentaje de inmigración intraeuropea sigue siendo muy pequeño, representando actualmente en torno al 2,8-3% de la población europea<sup>13</sup>.

Esta proporción, relativamente baja de ciudadanos europeos “móviles”, afronta, sin embargo, cada vez más obstáculos y restricciones en cuanto al acceso y disfrute de sus derechos sociales. Algunas limitaciones provienen de la propia normativa europea, mientras que otras son restricciones aplicadas por los Estados miembros. Así, por ejemplo, los Reglamentos UE que coordinan los sistemas nacionales de Seguridad Social para los trabajadores emigrantes en otro Estado miembro permiten que un desempleado pueda exportar su subsidio de desempleo a otro Estado miembro durante un período de 3 meses<sup>14</sup>. El mecanismo de coordinación fue concebido para funcionar entre Estados miembros con niveles de vida comparables, pero dadas las diferencias todavía muy acusadas de desarrollo económico entre los países del Este y Centro de Europa y el resto de miembros de la UE, los demandantes de empleo de los nuevos Estados que se mueven a otros países miembros carecen prácticamente de protección social en estas circunstancias, lo que les expone especialmente a la explotación laboral o la pobreza extrema<sup>15</sup>.

Con respecto a medidas restrictivas provenientes de los Estados miembros, puede observarse que algunos de ellos han empezado en los últimos años a limitar el acceso al derecho de residencia y los beneficios sociales de los trabajadores europeos con exigencias de índole interna. Así, por ejemplo, el Reino Unido, en base a una noción muy restrictiva

---

<sup>13</sup> SEELEIB-KAISER, M., BRUZELIUS, C. y CHASE, E., “Social rights of EU migrants citizens: a comparative perspective”, *European Policy Brief*, BEUCITIZEN. *Barriers towards EU Citizenship*, 2015. Disponible en [http://beucitizen.eu/wp-content/uploads/Deliverable-6.1\\_final1.pdf](http://beucitizen.eu/wp-content/uploads/Deliverable-6.1_final1.pdf)

<sup>14</sup> Vid. artículo 64, 1º c del Reglamento UE 883/2004 de 29 de abril de 2004, *op.cit.* nota 12, y artículos 54 a 57 del Reglamento de aplicación UE 987/2009 de 16 de septiembre de 2009 (DOUE L 284 de 30 de octubre de 2009).

<sup>15</sup> Por ejemplo, un desempleado rumano que se desplaza a Dinamarca como demandante de empleo recibiría un subsidio semanal por desempleo de 27€, que sería lo que potencialmente podría exportar desde su Estado, mientras que un nacional danés en la misma situación percibiría 368€. Vid. SEELEIB-KAISER, M., “Limited social rights and the case for a European minimum income scheme”, *European Policy Brief*, BEUCITIZEN. *Barriers towards EU Citizenship*, 2017. Disponible en <http://beucitizen.eu/wp-content/uploads/2017-01-12-POLICY-BRIEF-WP6-Seeleib-Kaiser-FINAL.pdf>

de “trabajador”, entiende como tal aquella persona que realiza una actividad por cuenta ajena o propia, de la que obtenga un mínimo de ingresos semanales de 150 libras. Este requisito ha tenido como resultado la exclusión de ciudadanos de la Unión con trabajos precarios y escasamente retribuidos de los derechos de residencia y beneficios sociales<sup>16</sup>.

Por tanto, la inclusión en el mercado de trabajo de otro Estado miembro, en calidad de trabajador o profesional autónomo, tampoco garantiza plenamente el disfrute de la Ciudadanía de la Unión, ya que la pobreza y el riesgo de exclusión se observa dentro y fuera del ámbito laboral.

Así mismo, en el estado actual de desarrollo de la Ciudadanía de la Unión, también se producen claras divisiones entre los que se quedan en su país de origen y deciden no ejercer los derechos de libre circulación, tradicionalmente la mayoría de los ciudadanos de Europa, y aquellos que se desplazan a otros Estados miembros en búsqueda de mejores perspectivas laborales y personales. En efecto, para aquellos que permanecen en su Estado miembro, la Ciudadanía de la Unión no resulta tan evidente ni trascendente. Por otra parte, los nacionales de los Estados miembros receptores con frecuencia achacan a la acogida de ciudadanos de otros Estados la pérdida de oportunidades de empleo y protección social.

Consecuentemente, en estas circunstancias, la libre circulación, como eje central de la Ciudadanía de la Unión, es ampliamente cuestionada al día de hoy, debiendo ser profundamente reconsiderado su alcance y contenido.

Sin prescindir de los derechos de libre circulación y de residencia, una vía de evolución significativa podría consistir en introducir un sistema de protección social a nivel de la UE, inicialmente aplicado sólo a los ciudadanos que se desplacen a otros Estados miembros a trabajar. Esta opción no requeriría modificación formal de los Tratados, ya que tendría como objetivo dotar de mayor alcance material el derecho de libre circulación que se consagra en el TFUE. Además, no afectaría a los sistemas nacionales de Seguridad Social, cuyas legislaciones seguirían siendo aplicables a aquellos que no se desplacen.

La introducción de este sistema UE de protección social podría canalizarse mediante un acto jurídico del Parlamento Europeo y del Consejo, adoptado por el

---

<sup>16</sup> La interpretación británica de “trabajador”, beneficiario de los derechos de libre circulación, resulta claramente contraria, por restrictiva, a la noción proporcionada por la jurisprudencia del TJUE. En el Asunto 66/85, *Lawrie-Blum*, Sentencia de 3 de julio de 1986 (ECLI: EU: C: 1986: 284), la instancia judicial estableció que trabajador es la persona que presta sus servicios durante un cierto tiempo bajo la dirección de otra y a cambio de una retribución. Años más tarde precisó que toda persona empleada por un tiempo de 10-12 horas semanales cumple la condición de trabajador al amparo del Derecho de la UE (Asunto C-139/85, *Kempf*, Sentencia de 3 de junio de 1986, ECLI: EU: C: 1986: 223 y Asunto C-444/93, *Megner and Scheffel*, Sentencia de 14 de diciembre de 1995, ECLI: EU: C: 1995: 442). Consecuentemente, el nivel o forma de retribución, en metálico o en especie, en ningún caso es un factor determinante de esta condición.



procedimiento legislativo ordinario sobre la base del artículo 21, 2º del TFUE, en el que se concretarían los beneficios sociales, el nivel de prestaciones y las condiciones de elegibilidad<sup>17</sup>. Coherentemente con su carácter supranacional, este dispositivo podría ser financiado por el propio presupuesto de la UE, o bien por un fondo UE específico para la movilidad, cofinanciado por las contribuciones de los propios ciudadanos emigrantes, en virtud de su nivel de ingresos. En cualquier caso, el sistema incluiría la protección frente a los 8 riesgos sociales básicos que contemplan los Reglamentos UE de Seguridad Social (enfermedad y maternidad, cargas familiares, accidente de trabajo y enfermedad profesional, invalidez, desempleo, vejez, supervivencia y defunción). El nuevo mecanismo RESAVER, que establece un fondo de pensiones para investigadores que se desplazan a otro Estado miembro, podría servir de modelo<sup>18</sup>. En esta opción, la UE asumiría directamente el compromiso de conceder protección social y garantizar un mínimo de dignidad, lo que, sin duda, contribuiría a hacerla más visible y promover al mismo tiempo el sentimiento de pertenencia, al menos entre los ciudadanos de la UE que se trasladan a trabajar a otro Estado miembro. Así mismo, tendría la ventaja de seguir garantizando la libre circulación como pilar fundamental del mercado interior y la Ciudadanía de la Unión, protegiendo a los ciudadanos migrantes contra el riesgo de exclusión social, pero sin trasladar costos insostenibles para los países receptores y evitando resentimiento por parte de los trabajadores locales y nacionales.

Como aspecto potencialmente adverso, un sistema UE de protección social podría ahondar aún más la división entre los ciudadanos que se desplazan y aquellos que optan por permanecer en su Estado de origen. Por ello, cara a futuro, a medio y largo plazo, convendría proporcionar protección social y seguridad de no quedar marginado del proyecto político europeo a todos los ciudadanos de la UE, independientemente del requisito de trabajo o medios económicos suficientes. De este modo, los ciudadanos más desfavorecidos, como desempleados de larga duración y aquellos en riesgo de pobreza y exclusión social, podrían percibir y experimentar los beneficios de la ciudadanía europea directamente, en sentido vertical, esto es, en calidad de ciudadanos de la Unión, sin necesidad de moverse a otro Estado miembro. En estas circunstancias, la necesidad de movilidad incluso disminuiría para algunos ciudadanos, mientras que aquellos que deciden trasladarse a otro Estado miembro lo hacen sin exponerse a los requerimientos y riesgos que la condición de trabajador conlleva. Por tanto, en este esquema, se establece

---

<sup>17</sup> Esta disposición autoriza a estas instituciones a adoptar “disposiciones destinadas a facilitar el ejercicio de los derechos contemplados en el apartado 1”. Sería la base jurídica más propicia, ya que el párrafo 3º de este artículo 21 autoriza únicamente al Consejo, por unanimidad y con el previo dictamen del Parlamento Europeo, a adoptar medidas sobre seguridad social o protección social “a los efectos contemplados en el apartado 1, y salvo que los Tratados establezcan poderes de actuación para ello”.

<sup>18</sup> RESAVER constituye, en efecto, un fondo de pensiones gestionado por la Comisión Europea y cofinanciado por las entidades que emplean investigadores de otros Estados miembros. Vid. EUROPEAN COMMISSION, “Pensions for Researchers”, disponible en <https://euraxess.ec.europa.eu/information/content/europe/pensions-researchers>



una conexión entre trabajo y protección en la vida de las personas, pudiendo ofrecer, además, una oportunidad para reforzar el principio de igualdad de género como otro de los ejes centrales para una Ciudadanía más inclusiva<sup>19</sup>.

Esta evolución potencial de la Ciudadanía nos sitúa en un horizonte de mayor alcance y calado, como es la incorporación de una dimensión social supranacional al estatuto de ciudadano de la Unión.

### 3. LA DIMENSIÓN SOCIAL DE LA CIUDADANÍA COMO ELEMENTO DE IDENTIFICACIÓN Y LEGITIMACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA

La garantía de unos derechos sociales básicos representa un elemento clave de identificación de los ciudadanos con su comunidad política. Su disfrute efectivo propicia además el ejercicio de los derechos civiles y de participación política. Desde esta perspectiva, puede afirmarse que los derechos sociales constituyen el primer eslabón para una ciudadanía plena<sup>20</sup>.

Tradicionalmente y todavía al día de hoy, los ciudadanos de la Unión tienen adjudicados derechos económicos cuando se desplazan a otro Estado miembro en ejercicio de la libre circulación, mientras que sus derechos sociales siguen dependiendo de las políticas y normativas nacionales. Ello explica que el concepto de “derecho social” no tenga una acepción uniforme entre los Estados miembros de la UE. En efecto, nociones como “derechos sociales” y “ciudadanía social” varían en función del diseño institucional que caracterice el sistema social de cada Estado, el cual puede estar articulado en torno al principio de universalidad, a la promoción de la estabilidad social o la reducción de la pobreza, dando lugar a resultados muy diferentes en términos de protección social. Así, dentro de la UE se observan actualmente profundas diferencias en el nivel de desigualdad y pobreza entre Estados miembros, pero esta asimetría no guarda

---

<sup>19</sup> Un espacio público europeo inclusivo requiere, en efecto, de acciones diferenciadas que respondan a las necesidades de los grupos específicos y combatan la discriminación en todas sus formas y expresiones. Diversos estudios demuestran que la ciudadanía sólo puede ser efectivamente realizada si las medidas que la sustentan tienen en consideración cómo las diferentes formas de desigualdad por razón del sexo, etnia, raza, orientación sexual, minusvalía,...interactúan de forma compleja. Desde un punto de vista jurídico, este requerimiento conlleva la implementación efectiva de las Directivas anti-discriminación. Vid. KOSTAKOPOULOU, D., *Co-creating European Citizenship*, Policy Review, Directorate General for Research and Innovation, European Commission, 2013. Sobre la normativa UE en materia de no discriminación, vid., entre otros, FUNDAMENTAL RIGHTS AGENCY (FRA), *Handbook on European Union non-discrimination law*, Luxembourg, 2010, y EUROPEAN COMMISSION, *A comparative analysis of non-discrimination law in Europe*. 2015, Directorate-General for Justice and Consumers, Luxembourg, 2016.

<sup>20</sup> DAHRENDORF, R., *Law and Order*, Boulder: Westview Press, 1985, p.94.

relación con el nivel de desarrollo económico, sino que más bien es consecuencia de una determinada opción política<sup>21</sup>.

Distintas iniciativas e impulsos recientes para relanzar la integración europea coinciden en apostar por reforzar la dimensión social de la UE. El progreso hacia lo que se conoce como la “Europa social” emerge así como una necesidad imperiosa desde el punto de vista económico y político en la encrucijada actual de crisis y retos múltiples<sup>22</sup>. En concreto, la propuesta de la Comisión Europea de un pilar de derechos sociales constituye una de esas iniciativas que apunta en esta dirección de profundización y legitimación del proyecto europeo<sup>23</sup>.

Después de amplias consultas y largos debates, la propuesta de un pilar europeo de derechos sociales fue oficialmente presentada por la Comisión el 26 de abril de 2017<sup>24</sup>. La iniciativa aspira no tanto a innovar, como a completar y reforzar los logros conseguidos, especialmente en lo relativo a la protección de trabajadores. En consecuencia, el objetivo primordial no es introducir nuevos derechos sociales de ámbito supranacional, sino reforzar los sistemas nacionales de protección laboral y social, sirviendo al mismo tiempo de guía a un nuevo proceso de convergencia hacia unas mejores condiciones de trabajo y de vida en Europa. Por tanto, la propuesta de un pilar europeo de derechos sociales está concebida como marco de referencia para encauzar mejoras y reformas de las políticas sociales y de empleo de los Estados miembros que participen. El acento y el interés de la iniciativa residen, consecuentemente, en el objetivo de transformar la UE en una economía social de mercado, altamente competitiva, que aspira al pleno empleo y al progreso social, de conformidad con el artículo 3, 3º del TUE.

En principio, la propuesta de la Comisión se dirige, en particular, a los países miembros de la eurozona, cuya sostenibilidad futura dependerá, según argumenta la propia Comisión, de la eficiencia de los mercados nacionales de trabajo y sistemas de bienestar social, así como de su capacidad para asimilar y acomodarse a las rápidas transformaciones del mundo laboral inducidas de la imparable digitalización y las

---

<sup>21</sup> Vid. DEAN, H. y BRADY, A.M., “The social construction of social rights across Europe”, 2016, pp. 5-6. Disponible en <https://doi.org/10.5281/zenodo.46834>.

<sup>22</sup> Por ejemplo, la Declaración de Roma hecha por los líderes políticos de los 27 Estados miembros el 25 de marzo de 2017 subraya la importancia para el futuro de la Unión de una Europa social fuerte, que se base en el crecimiento sostenible y que promueva el progreso económico y social, así como la cohesión y convergencia. Disponible en <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2017/03/25-rome-declaration/>

<sup>23</sup> Vid. COMISIÓN EUROPEA, “Apertura de una consulta sobre un pilar europeo de derechos sociales”, COM (2016) 127 final de 8 de marzo de 2016.

<sup>24</sup> Vid. COMISIÓN EUROPEA, “La Comisión presenta el pilar europeo de derechos sociales”, comunicado de prensa. Disponible en [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-17-1007\\_es.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-1007_es.htm); COMISIÓN EUROPEA, “Establecimiento de un pilar europeo de derechos sociales”, COM (2017) 250 final de 26 de abril de 2017.

tendencias demográficas, entre otros factores. La pretensión última de la propuesta institucional es, sin embargo, que todos los Estados miembros se unan a este marco estratégico, si así lo desean.

Uno de los resultados esperados de la implementación efectiva del pilar europeo de derechos sociales es hacer más visibles y comprensibles los derechos y principios que están ya consagrados o que pueden llegar a estarlo en las normas jurídicas de la UE<sup>25</sup>. Con este propósito, los principios y derechos aparecen clasificados en 3 categorías: igualdad de oportunidades y acceso al mercado de trabajo, condiciones laborales justas y protección social e inclusión<sup>26</sup>.

Desde un punto de vista jurídico formal, la propuesta del pilar europeo de derechos sociales es una Recomendación de la Comisión. Fue objeto de una proclamación oficial conjunta de la Comisión Europea, el Parlamento Europeo y el Consejo, en la Cumbre de Gotemburgo en noviembre de 2017. En cualquier caso, se trata de un texto propio del *soft law*, carente por tanto de fuerza jurídica vinculante, por lo que los principios y derechos contemplados no tendrán efecto jurídico directo en el Derecho nacional, a menos que su alcance y condiciones se concreten en normas institucionales concretas<sup>27</sup>. Su implementación exigirá un ejercicio de gobernanza multinivel, ya que, tal como está diseñado, su desarrollo constituye una responsabilidad conjunta de la UE, los Estados miembros, los poderes regionales y locales, los agentes sociales y demás interesados.

Valorándola en su conjunto, la propuesta incide en los asuntos sociales, no tanto como una cuestión de ciudadanía, sino más bien como un elemento de integración

---

<sup>25</sup> En el estado actual del Derecho de la UE, el acervo jurídico en materia social se localiza en las disposiciones del TUE, del TFUE, de la Carta de Derechos Fundamentales, así como en numerosas Directivas adoptadas en desarrollo de las disposiciones constitutivas. A ello hay que añadir la jurisprudencia del TJUE que interpreta y determina el alcance del derecho escrito. Finalmente, el acervo social también incluye diversos actos propios del *soft law*, como Recomendaciones. Para una información detallada, vid. EUROPEAN COMMISSION, “The EU social acquis”, Commission Staff Working Document, Accompanying the document “Launching a consultation on an European Pillar of Social Rights”, SWD (2016) 50 final de 8 de marzo de 2016.

<sup>26</sup> Los detalles concretos sobre el alcance de las distintas propuestas para cada uno de los 3 bloques pueden leerse EUROPEAN COMMISSION, “Establishing an European Pillar of Social Rights”, Commission Staff Working Document, SWD (2017) 201 final de 26 de abril de 2017.

<sup>27</sup> Este carácter no vinculante se explica en gran parte por la falta de competencia de la UE en numerosos aspectos incluidos en la propuesta de pilar de derechos sociales. En el estado actual de la integración europea, la política social es un área de competencia subsidiaria de la UE, según se recoge en los artículos 4, 1º b y 153 del TFUE. Esto es, los Estados miembros siguen siendo los principales responsables para definir sus políticas sociales y de empleo, mientras que la UE apoya y complementa sus actividades, lo que incluye la posibilidad de adoptar normas jurídicas de conformidad a los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, evaluar las políticas nacionales conforme al método abierto de coordinación y cofinanciar acciones de promoción social. Vid. BARNARD, C., “How to make EU social policy live up to its name”, *Social Europe*, 2015. Disponible en <https://www.socialeurope.eu/2015/10/make-eu-social-policy-live-name/>

económica<sup>28</sup>. Tiene, además, un carácter voluntario, no vinculante. Con todo, esta iniciativa, enmarcada en un informe de reflexión más amplio sobre la dimensión social de Europa en el horizonte de 2025<sup>29</sup>, abre una ventana de oportunidad para pensar en un enfoque supranacional europeo de los derechos sociales.

Por el momento, puede afirmarse que la dimensión social supranacional de la UE es un elemento ausente de ciudadanía, no inherente a la condición de ciudadano de la Unión, la cual permanece anclada prácticamente, como hemos resaltado, en un contexto económico que tiende a ignorar los intereses de las personas que no participan en el mercado europeo de trabajo. No obstante, a la espera de un desarrollo más integral de la dimensión social de la Ciudadanía, podrían adelantarse algunas iniciativas que, aun puntuales, contribuirían a dotar a este estatuto de un contenido social supranacional. En este sentido, la implantación, por ejemplo, de un sistema europeo de Renta Mínima, destinado a aquellas personas que se desplazan a otros Estados miembros como demandantes de empleo, podría constituir, aun mínimo, una prerrogativa social significativa de ciudadanía supranacional. Como umbral de partida, la renta mínima podría establecerse en un nivel equivalente al 25% de la renta media del Estado miembro de destino, siendo financiada por fondos de la UE. Dado que aproximadamente un millón de personas en edad laboral se desplaza cada año como demandantes de empleo a otro Estado miembro, el costo total anual no tendría que resultar, en principio, muy significativo para el presupuesto de la UE<sup>30</sup>. Jurídicamente, la iniciativa podría fundamentarse en el artículo 153, 1º del TFUE, que prevé la competencia de la UE para establecer condiciones mínimas con respecto a la seguridad social y la protección social de los trabajadores, así como la integración de las personas excluidas del mercado laboral.

Una renta mínima garantizada por la UE a los demandantes de empleo en Estados miembros diferentes del país de origen tendría indudable efectos positivos, como el de proporcionar a estos ciudadanos un tiempo adicional para buscar empleo digno, minimizando así los riesgos de tener que aceptar un primer trabajo en condiciones laborales inferiores a las aplicables a los trabajadores nacionales. Además, no tendría repercusión financiera alguna en el Estado miembro de destino, ni impacto económico negativo en los salarios de los trabajadores nacionales. Un mecanismo de protección mínima de carácter supranacional podría incluso estimular la movilidad de personas

---

<sup>28</sup> EUROPEAN COMMISSION, “Towards a Pillar of Social Rights, reformed rules for posted workers and a rebalancing of the economy”, comunicado de prensa, 8 de marzo de 2016. Disponible en [http://europa.eu/rapid/press-release\\_WM-16-2113\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_WM-16-2113_en.htm)

<sup>29</sup> Vid. COMISIÓN EUROPEA, “Documento de Reflexión sobre la dimensión social de Europa”, COM (2017) 206 de 26 de abril de 2017.

<sup>30</sup> En torno a 1000 millones de euros. Vid. BRUZELIUS, C. y SEELEIB-KAISER, M., “The case for a European minimum income scheme for jobseekers”, EUROPP, LSE Blog, 2016. Disponible en <http://blogs.lse.ac.uk/politicsandpolicy/the-case-for-a-european-minimum-income-scheme-for-jobseekers/>

sin empleo, permitiendo así esta dinámica una distribución más eficiente de recursos humanos dentro de la UE.

Ahora bien, si de lo que se trata es de dotar de una dimensión social europea a la Ciudadanía, cualquier desarrollo en esta dirección tiene que incluir a todos los ciudadanos y no únicamente los que se desplazan a otro Estado miembro, sino también aquellos que optan por permanecer en el suyo propio. A ello se añade el hecho de que los efectos de la actual crisis económica y las medidas de austeridad presupuestaria decididas a nivel europeo se dejan sentir no sólo por los demandantes de empleo transnacionales, sino también por todos los ciudadanos de la Unión, aunque con distintos grados e intensidades según los Estados miembros. En consecuencia, a corto plazo, una renta mínima europea debería extenderse a todos los nacionales de los Estados miembros, lo que podría erigirse en uno de los pilares de una futura Ciudadanía de la Unión<sup>31</sup>.

Desde un punto de vista jurídico, una renta mínima europea podría introducirse como un derecho nuevo de ciudadanía de la Unión, añadiéndose a los actualmente previstos en los artículos 21 a 24 del TFUE. Esta incorporación podría articularse a través del procedimiento ordinario de revisión de los Tratados (art.48, 2º-5º TUE). Sin embargo, esta opción resulta poco factible a menos que se enmarque dentro de un proyecto más amplio de modificaciones, dada la rigidez formal del procedimiento que, en última instancia, requiere ratificación unánime. Otra vía más específica para la ampliación jurídica y material de la Ciudadanía de la Unión podría ser la del artículo 25, último párrafo del TFUE, conforme al cual “el Consejo, por unanimidad con arreglo a un procedimiento legislativo especial y previa aprobación del Parlamento Europeo, podrá adoptar disposiciones encaminadas a completar los derechos enumerados en el apartado 2º del artículo 20”. Esta disposición ofrece la alternativa de ampliar el estatuto de Ciudadanía de la Unión por vía institucional, pero nunca ha sido utilizada, tal vez por la dificultad que supone la decisión del Consejo por unanimidad que, además y en cualquier caso, tendría que ser ratificada por todos los Estados miembros, como así se prevé en las últimas líneas del artículo 25 del TFUE.

Saliendo del ámbito específico de la Ciudadanía de la Unión, otras bases jurídicas para su introducción podrían ser las de la política social (arts. 151-161 TFUE). En efecto, dado que la renta mínima estaría destinada a garantizar unas condiciones de

---

<sup>31</sup> La idea de una renta mínima garantizada no es nueva, habiendo sido objeto de numerosos debates y reflexiones en los últimos años. *Vid.*, por ejemplo, TORRY, M., *101 Reasons for a citizens' income*, 2015, Bristol: The Policy Press. En 2013, esta propuesta fue también objeto de una iniciativa ciudadana específica, cuyo objetivo concreto era “*to offer to each person in the EU the unconditional rights as an individual, to having his/her material needs met to ensure a life of dignity as stated by the EU treaties, and to empower participation in society supported by the introduction of a Universal Basic Income*”. La iniciativa no prosperó finalmente, al no reunir el mínimo millón de firmas necesarias en 8 Estados miembros, pero, con todo, evidenció que la idea de una renta mínima garantizada a nivel europeo es capaz de atraer un cierto grado de apoyo. Para más detalles, *vid.* <http://blogs.lse.ac.uk/politicsandpolicy/the-case-for-a-european-minimum-income-scheme-for-jobseekers/>

vida digna a todo ciudadano, su introducción por la UE podría fundamentarse en el artículo 153,1º h (la integración de las personas excluidas del mercado laboral). Esta fundamentación jurídica ofrecería la ventaja de que la renta mínima europea pudiera introducirse mediante una Directiva conjunta del Parlamento Europeo y del Consejo por el procedimiento legislativo ordinario, de conformidad al párrafo 2º, letra b, del artículo 153 del TFUE. En cualquier caso, antes de que la Comisión pudiera proponer el acto jurídico en cuestión, las condiciones, el alcance y el umbral de esta prerrogativa social deberían ser objeto de estudios piloto y amplias consultas a todos los niveles, tal como se establece en el artículo 156 del TFUE.

La implantación de una renta mínima garantizada por la UE no es la panacea para resolver todos los problemas sociales de los ciudadanos europeos, pero, como propuesta política, puede servir de catalizador para abrir el camino hacia una ciudadanía social de ámbito supranacional. Un nivel de vida mínimo garantizado a todo ciudadano y pagado por la UE crearía, allí donde se ubique entre las disposiciones de los Tratados, un derecho social sustancial de Ciudadanía de la Unión, más allá del derecho a la libre circulación y búsqueda de un empleo. Reforzaría la identificación de los ciudadanos europeos con la Unión como su comunidad política supranacional, lo que podría estimular a su vez su interés y participación política en el proyecto de construcción europea. En definitiva, contribuiría a hacer realidad una ciudadanía social y política de dimensión europea.

#### 4. CONCLUSIÓN

La Ciudadanía de la Unión ha gravitado tradicionalmente en torno al derecho de libre circulación y residencia, resultando así especialmente relevante y visible para aquellos ciudadanos que optan a desplazarse a otros Estados miembros. Por el contrario, la proyección e influencia de esta condición civil supranacional han resultado más secundarias para los ciudadanos que permanecen en su país de origen.

A pesar de que la libre circulación ha sido, en efecto, uno de los resortes de la construcción del mercado interior europeo y de la Ciudadanía de la Unión, lo cierto es que los retos actuales y las incertidumbres del futuro inmediato requieren un nuevo modelo que supere la referencia única del mercado como base para la inclusión. La crisis sistémica que afronta actualmente la UE requiere urgentemente la promoción de un modelo supranacional de ciudadanía más inclusiva, como epicentro de una renovada convergencia en Europa.

El propuesto pilar europeo de los derechos sociales podría coadyuvar a esta renovada ciudadanía europea si su implementación efectiva contribuye realmente a mejorar las condiciones de vida de todas las personas, independientemente de su posición en el mercado de trabajo y de su lugar de residencia.

A medio plazo, sin embargo, es ineludible una mayor integración en el ámbito social, lo que pasa por desarrollar una Europa social de mayor calado, que frene el auge de los partidos antieuropeos y las fuerzas populistas que amenazan la credibilidad y sostenibilidad de la integración europea. Una renta mínima europea, introducida sobre las actuales y aun escasas competencias de la UE en materia social, podría servir de punta de lanza para señalar el camino hacia una futura Europa social y promover progresivamente la solidaridad entre los Estados miembros.

Dotar de derechos sociales de ámbito supranacional al estatuto de Ciudadanía de la Unión, no sólo comportaría un avance significativo en términos de integración política, sino también en términos de identidad europea como nexo inherente a la ciudadanía. En efecto, la configuración de una ciudadanía no se limita únicamente a la existencia de disposiciones jurídicas que consagren derechos y obligaciones, sino que también es una cuestión de afección común, de identificación de las personas con su comunidad política, así como con los valores y principios que ésta representa. En el caso de la UE, esos valores y principios que inspiran la construcción política europea aparecen explícitamente identificados en el artículo 2 del TUE, cuando establece que “La Unión se fundamenta en los valores de respeto de la dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, Estado de Derecho y respeto de los derechos humanos, incluidos los derechos de las personas pertenecientes a minorías. Estos valores son comunes a los Estados miembros en una sociedad caracterizada por el pluralismo, la no discriminación, la tolerancia, la justicia, la solidaridad y la igualdad entre mujeres y hombres”. En la misma línea, el artículo 3, 3º proclama que “La UE respetará la riqueza de su diversidad cultural y lingüística...”, a lo que el artículo 4, 2º añade la “identidad nacional”.

Estos valores, principios y derechos inducidos (por ejemplo, la prohibición de discriminación o la igualdad de género, entre otros), en su mayoría expresamente consagrados en la Carta de la UE de los Derechos Fundamentales, han sido objeto de desarrollos normativos y jurisprudenciales, todo lo cual contribuye a la configuración de un espacio público europeo más inclusivo, en el que todos los ciudadanos y residentes se sientan protegidos y reconocidos como iguales por la UE.

Es verdad que la Unión se encuentra en estos momentos en una delicada encrucijada, de crisis y retos que se acumulan. Pero, las crisis, como pronosticó Jean Monnet, son inherentes al proceso de construcción europea. A lo largo de sus 66 años de historia, la UE ha afrontado numerosos desafíos y crisis (fascismo, comunismo, totalitarismo,...), saliendo incluso un poco más reforzada de estas experiencias adversas.

Por ello, si se aprovechan las lecciones aprendidas, el momento actual de crisis en todos los frentes, de salida del Reino Unido como adalid de la no integración y de desapego creciente de Europa por parte de la actual Administración norteamericana, puede ser una oportunidad para dotar a la UE de mayores competencias que le permitan no sólo afrontar estos retos con más fuerza y eficacia, sino también liderar en la escena



internacional la repuesta a los grandes desafíos globales, como el cambio climático, el desarrollo sostenible o la seguridad internacional.

Por tanto, ser ciudadano de la Unión al día de hoy supone ser consciente del valor, del significado y de la potencialidad de la Unión en nuestras vidas, como garantía de paz, libertad, seguridad y protección de nuestros intereses en este convulso siglo XXI. Ser ciudadano de la Unión es un derecho y es un privilegio. Ser ciudadano de la Unión significa permanecer unidos en la diversidad.