



## LA UTILIDAD DEL REENVÍO PREJUDICIAL EN LA UNIÓN EUROPEA EN RELACION AL ESTATUTO DE LA CIUDADANÍA DE LA UNIÓN: ¿UN APORTE A IMITAR EN EL MERCOSUR A TRAVÉS DE LAS OPINIONES CONSULTIVAS DEL TPR?<sup>1</sup>

THE USEFULNESS OF THE PRELIMINARY HEARING IN THE EUROPEAN UNION IN RELATION TO THE STATUS OF CITIZENSHIP OF THE UNION: A CONTRIBUTION TO BE IMITATED IN MERCOSUR THROUGH THE ADVISORY OPINIONS OF THE TPR?

*Pablo C. Mortarotti (\*)*

**Resumen:** El sistema de opiniones consultivas del Tribunal Permanente de Revisión del Mercosur (TPR) y el sistema del reenvío prejudicial ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) son mecanismos disímiles porque pertenecen a procesos de integración diferentes. El reenvío prejudicial ante el Tribunal de Luxemburgo ha tenido una importancia notoria en la interpretación de la norma europea originaria y derivada y en particular ha contribuido a la delimitación y desarrollo de ciertos conceptos o institutos como es el caso de la ciudadanía de la Unión. Esto, nos invita a reflexionar si el mecanismo de las opiniones consultivas jurisdiccionales del Mercosur podría y/o debiera contribuir de igual manera en materias de ciudadanía mercosureña más allá de las comerciales y aduaneras en las que se ha aplicado hasta la fecha.

**Palabras Clave:** Mercosur – Unión Europea – Reenvío Prejudicial – Opiniones consultivas jurisdiccionales – Ciudadanía.

**Abstract:** The system of advisory opinions of the Mercosur Permanent Review Tribunal (TPR) and the system of preliminary hearing before the Court of Justice of the European Union (CJEU) are dissimilar mechanisms because they belong to different integration processes. The preliminary hearing before the Luxembourg Court has had a notorious importance in the interpretation of the original and derived European norm and in particular has contributed to the delimitation and development of certain concepts or institutes such as the case of citizenship of the Union. This invites us to reflect on whether the mechanism of Mercosur's jurisdictional advisory opinions could

---

<sup>1</sup> Artículo recibido el 10 de mayo de 2024 y aprobado para su publicación el 16 de agosto de 2024.

\* Abogado (Universidad Nacional de Córdoba -UNC- República Argentina). Máster en Derecho Internacional y Relaciones Internacionales (Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset. España). Diplomado en Diplomacia Contemporánea (UNC). Doctorando en Derecho (UNC). Prof. Adjunto de Derecho Internacional Público (Universidad Católica de Córdoba -UCC-). Prof. Ayudante de Derecho Internacional Público (UNC). Prof. Titular Experto de Derecho Internacional Público y Derecho de la Integración Regional (Universidad Siglo 21). Miembro Titular de AADI. Miembro Titular de ADEI. Miembro del IELEPI (España). Miembro de ECSA Argentina. Miembro del Instituto de Derecho Internacional y Derecho de la Integración de la Academia Nacional de Derecho y Cs. Sociales de Córdoba, República Argentina. Email: pcmortarotti@gmail.com



and/or should contribute in the same way in matters of Mercosur citizenship beyond the commercial and customs matters in which it has been applied to date.

**Key Words:** Mercosur - European Union - Prejudicial Hearing - Jurisdictional Advisory Opinions - Citizenship.

### **1. Breve reseña del procedimiento de opiniones consultivas en el Mercosur.**

Las opiniones consultivas del Mercosur son pronunciamientos fundados -no vinculantes- del Tribunal Permanente de Revisión ( en adelante, TPR) en torno a preguntas de carácter jurídico respecto de la interpretación y aplicación de las normas del Mercosur en un caso concreto, con el objeto de garantizar su aplicación uniforme en el territorio de los Estados Partes<sup>2</sup>.

Esas opiniones consultivas pueden ser solicitadas por los Estados Partes, los órganos decisorios del Mercosur (Consejo Mercado Común -CMC-, Grupo Mercado Común -GMC- y Comisión de Comercio del Mercosur -CCM-), los Superiores Tribunales de Justicia de los Estados Partes y por el Parlamento del Mercosur<sup>3</sup>.

Sabemos que, recibida una solicitud de opinión consultiva por parte del TPR, se constituye el Tribunal con todos sus miembros quienes de común acuerdo designan al árbitro que actuará como Relator<sup>4</sup> y se evalúa su admisibilidad<sup>5</sup>.

Aceptada la solicitud, el TPR cuenta con un plazo de 65 días para emitir una respuesta<sup>6</sup>. Este pronunciamiento debe fundarse en la normativa mercosureña y puede adoptarse por mayoría, dejándose debida constancia de los votos en disidencia si los hubiere<sup>7</sup>. Una vez emitida la opinión consultiva, el procedimiento se dará por concluido. Puede que la opinión

---

<sup>2</sup> Cf. Arts. 3 y 11 CMC/DEC N°37/03, Reglamento del Protocolo de Olivos para la Solución de Controversias – en adelante RPO-.

<sup>3</sup> Cf. Arts. 2, 3 y 4 RPO, CMC/DEC N°2/07 y artículo 13 del Protocolo Constitutivo del Parlamento del Mercosur.

<sup>4</sup> Art. 6 RPO.

<sup>5</sup> Art. 12 PRO.

<sup>6</sup> Art. 7 CMC/DEC N°15/2010.

<sup>7</sup> Arts. 7 y 9 RPO.



consultiva no sea emitida por causa fundada o por el inicio de una controversia sobre la misma cuestión<sup>8</sup>.

Existe un régimen genérico para solicitar opiniones consultivas establecido en el artículo 5 del Reglamento del Protocolo de Olivos. Pero también existe un procedimiento específico en el supuesto de que las opiniones consultivas sean solicitadas por los Superiores Tribunales de Justicia, cuya primera condición de viabilidad es que la solicitud *derive de un proceso judicial o jurisdiccional en trámite y que el Superior Tribunal de Justicia del Estado Parte de que se trate la estime admisible*<sup>9</sup>. Por ello, cada Superior Tribunal de Justicia se reserva la facultad de reglamentar los procedimientos internos para la solicitud de opiniones consultivas al TPR. En el caso de nuestro país, ha sido reglamentado por la Acordada N° 13/08 de la CSJN. Lo mismo han hecho Brasil, Uruguay y Paraguay<sup>10</sup>.

En estos casos, las Coordinaciones Nacionales del GMC podrán enviar al TPR, por intermedio de la Secretaría Técnica, únicamente con fines informativos, sus eventuales consideraciones sobre el tema objeto de la solicitud de opinión consultiva, en un plazo de 15 días contados a partir de la notificación de la admisión de la solicitud de opinión consultiva<sup>11</sup>.

No es obligatorio que el Tribunal se reúna para expedirse -facultad reservada a los árbitros-<sup>12</sup>, ya que el procedimiento relativo admite los medios de comunicación a distancia (correo electrónico, videoconferencias, etc.)

## **2. Ámbito material de las opiniones consultivas emitidas en el Mercosur.**

A la fecha, luego de 22 años del aprobado el Protocolo de Olivos, el TPR ha emitido sólo tres (3) Opiniones Consultivas<sup>13</sup>.

---

<sup>8</sup> Art. 10 RPO.

<sup>9</sup> Conf. Art. 4 del Reglamento del Procedimiento para la solicitud de Opiniones Consultivas al TPR por los Tribunales de Justicia de los Estados Partes del Mercosur.

<sup>10</sup> Brasil: Emenda Regimental N° 48/2012 del Supremo Tribunal Federal. Paraguay: Acordada N° 549 de la Corte Suprema de Justicia. Uruguay: Acordada N° 7604/07 de la Suprema Corte de Justicia

<sup>11</sup> Art. 9 del Reglamento modificado por la CMC/DEC N°15/2010).

<sup>12</sup> Art. 7, párrafo 2do, PRO.

<sup>13</sup> Disponible en [https://www.tprmercosur.org/es/opi\\_consultivas.htm](https://www.tprmercosur.org/es/opi_consultivas.htm). Consultado el 15 de agosto de 2023.



La primera fue en el año 2007 y fue solicitada por la Corte Suprema de Justicia de Paraguay. La segunda de 2008 y la tercera de 2009, fueron solicitadas por la Suprema Corte de Justicia de Uruguay.

Las tres opiniones consultivas versan sobre *materia comercial* en lo atinente a indemnización de daños y perjuicios y lucro cesante y cobro de pesos.

Asimismo, fueron rechazadas dos solicitudes de opiniones consultivas presentadas por la CSJN de Argentina en 2014, una por el Parlasur en 2017, y un rechazo in límine por defectos de forma a un pedido de un letrado argentino en 2021. La temática de éstas han sido materia aduanera y cuestiones relacionadas al pago de dietas y beneficios de los Parlamentarios del Mercosur.

No se aprecia que el instrumento de las opiniones consultivas haya sido utilizado para clarificar la interpretación y aplicación de normas jurídicas del Mercosur relacionadas con otras materias, como podrían ser los derechos de ciudadanía del Mercosur.

### **3. El aporte del reenvío prejudicial en torno al estatuto de ciudadanía europea.**

Sabemos que el sistema de opiniones consultivas del TPR del Mercosur y el sistema del reenvío prejudicial ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) son mecanismos totalmente diferentes porque pertenecen a procesos de integración disímiles. Sin embargo, el objeto de este artículo es advertir cómo el reenvío prejudicial ante el Tribunal de Luxemburgo ha tenido una importancia notoria en la interpretación de la norma europea originaria y derivada y en particular ha contribuido a la delimitación y desarrollo de ciertos conceptos o institutos: tal es el caso de la ciudadanía de la Unión. Esto permitirá reflexionar si el mecanismo de las opiniones consultivas jurisdiccionales del Mercosur podría y/o debiera contribuir de igual manera en materias de ciudadanía mercosureña más allá de las comerciales y aduaneras.

#### **a) La cuestión “prejudicial”**

En virtud del artículo 267 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, en adelante TFUE, y del artículo 19.3 b) del Tratado de la Unión Europea, en adelante TUE, los órganos jurisdiccionales de los Estados Miembros de la Unión Europea tienen el *derecho* de consultar al Tribunal de Justicia de la Unión Europea en Luxemburgo (en adelante TJUE)



sobre la interpretación de los Tratados y el resto del Derecho de la Unión y/o sobre la validez e interpretación de los actos adoptados por las instituciones, órganos u organismos de la Unión, si aquellos tribunales estiman necesaria una decisión al respecto para poder emitir su fallo.

Sin embargo, cuando se plantee una cuestión de este tipo en un asunto pendiente ante un órgano jurisdiccional nacional, cuyas decisiones no sean susceptibles de ulterior recurso judicial de derecho interno, dicho órgano estará *obligado* a someter la cuestión al TJUE.

Finalmente, si se planteara una cuestión prejudicial en un asunto pendiente ante un órgano jurisdiccional nacional en relación con una persona privada de libertad, el TJUE se pronunciará con la mayor brevedad, que es lo que se conoce como procedimiento prejudicial de urgencia.

También se prevé un procedimiento acelerado cuando la naturaleza y las circunstancias excepcionales del asunto requieren una rápida actuación, cuando exista una emergencia que justifique que el TJUE se pronuncie rápidamente sobre las cuestiones planteadas, por ejemplo, si existe un peligro grave e inmediato para la salud pública o el medio ambiente, que una decisión rápida del Tribunal de Luxemburgo podría ayudar a evitar, o, si circunstancias especiales requieren que se resuelvan incertidumbres relativas a cuestiones fundamentales del derecho constitucional nacional y de la Unión en muy poco tiempo<sup>14</sup>.

Así, este procedimiento “prejudicial” se considera útil cuando, *ante un órgano jurisdiccional nacional*, se plantee una cuestión de interpretación nueva y de interés general para la aplicación uniforme del derecho de la Unión, o cuando la jurisprudencia existente no es clara para abordar una nueva situación jurídica. El procedimiento no versa sobre la interpretación del derecho nacional ni sobre cuestiones de hecho planteadas en el procedimiento principal.

El TJUE solo puede dictar una resolución si el derecho de la Unión se aplica al caso del procedimiento principal nacional, pero debe entenderse que el Tribunal no aplica por sí mismo el Derecho de la Unión al caso presentado por el órgano jurisdiccional nacional ya que su función es sólo ayudar a resolverlo. Será el tribunal nacional quien terminará

---

<sup>14</sup> Disponible en: [https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2019-10/tra-doc-en-div-c-0000-2019-201906086-05\\_00.pdf](https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2019-10/tra-doc-en-div-c-0000-2019-201906086-05_00.pdf) Consultado el 20 de agosto de 2023.



resolviendo valiéndose de la interpretación que haga el TJUE como garante final del derecho de la Unión.

El procedimiento nacional se suspende hasta que el TJUE haya emitido su fallo. El órgano jurisdiccional remitente debe informar al TJUE de todo incidente procesal que pueda afectar a su propio conocimiento del asunto y, en particular, de toda suspensión o desistimiento, o de cualquier solución amistosa del litigio principal, así como de cualquier otro incidente que dé lugar a la extinción del proceso. Si la resolución de remisión ha sido recurrida, debe informar también al TJUE de la eventual decisión del recurso interpuesto, así como de las consecuencias de esa decisión para la petición de decisión prejudicial<sup>15</sup>.

El procedimiento prejudicial europeo, a diferencia de las opiniones consultivas del Mercosur, es *vinculante* tanto para el órgano jurisdiccional nacional que remite el caso como para todos los órganos jurisdiccionales de los Estados Miembros de la Unión Europea. Tiene por tanto un efecto expansivo y pretoriano.

#### **b) El estatuto de ciudadanía de la Unión Europea.**

La idea de la ciudadanía europea se plasmó en 1992 en el Tratado de Maastricht, impulsada en gran medida por la iniciativa española en la elaboración de ese Tratado. Fue vista como un paso hacia la Unión Política a futuro. Hasta ese momento no encontramos incorporada en el ordenamiento jurídico europeo la idea de ciudadanía; los tratados constitutivos de las Comunidades Europeas de los años '50 ni siquiera hacían alusión a la figura.

*“Los objetivos inicialmente señalados para las Comunidades no ofrecían una conexión directa con la ciudadanía, entendida ésta como un estatuto jurídico que comporta un elenco de derechos de los individuos; así, entre las libertades fundamentales de los Tratados constitutivos, la más personal, cual es la de circulación, se condicionaba a la realización de una actividad económica”<sup>16</sup>.*

En el artículo 8 A del Tratado de Maastricht se creó “la ciudadanía de la Unión” estableciendo que será ciudadano de la Unión Europea toda persona que ostente la

---

<sup>15</sup> Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/ES/legal-content/summary/preliminary-ruling-proceedings-recommendations-to-national-courts.html> Consultado el 20 de agosto de 2023.

<sup>16</sup> GIL IBÁÑEZ, J.L. La vinculación de la ciudadanía europea a la nacionalidad. *El Notario del Siglo XXI: Revista del Colegio Notarial de Madrid*, N° 39, Madrid, 2022, p. 2





nacionalidad de un Estado Miembro. Asimismo, que los ciudadanos de la Unión serán titulares de los derechos y estarán sujetos de los deberes previstos en dicho Tratado.

Como ya señalamos, antes del Tratado de Maastricht, no había visto la luz el concepto de “ciudadanía de la Unión”. Sin embargo, el derecho comunitario (Tratados Constitutivos de las Comunidades Europeas) contenían derechos esencialmente económicos y sociales en atención a la naturaleza del proceso de integración en ese momento. Como señala Jiménez Piernas<sup>17</sup>, con el Tratado de Maastricht se “quiebra” esa dimensión socioeconómica de los derechos y se reconoce un conjunto de derechos políticos dando origen a una nueva institución: la ciudadanía de la Unión, concebida como *“el vínculo que une a los nacionales de todos los Estados Miembro con la Unión Europea”*<sup>18</sup>.

Siguiendo a Jiménez Piernas, podemos distinguir varias “rupturas”. Una primera ruptura, en relación a la naturaleza económica de las tres Comunidades Europeas originarias, que dio lugar -a la par de los derechos socioeconómicos- a derechos de ciudadanía de contenido político, pasándose a concebir a la ciudadanía como un concepto no económico. Una segunda ruptura en relación al vínculo de exclusividad de la relación jurídico-política entre el particular y el Estado, es decir, la nacionalidad. Estamos en presencia de un doble vínculo político: por un lado, el vínculo de la nacionalidad (vínculo particular con su propio Estado) y por el otro, el vínculo de la ciudadanía de la Unión (vínculo común con la Unión Europea). Los nacionales de los Estados Miembros mantienen ese doble vínculo de forma complementaria, simultánea e inseparable.

El vínculo común se instituye como un “estatuto” -el estatuto de ciudadanía europea o de ciudadanía de la Unión- que es garantizado jurisprudencialmente por el artículo 46 del TUE.

Ahora bien, el TUE no define ni conceptualiza qué es la “ciudadanía común” (o dicho de otra manera, la “ciudadanía europea” o “ciudadanía de la Unión”) Sólo se refiere al sujeto, es decir, al “ciudadano de la Unión”.

---

<sup>17</sup> JIMENEZ PIERNAS, C. *“Estatuto de ciudadanía y derecho de asistencia a los ciudadanos de la Unión Europea”*. En: MARIÑO MENÉNDEZ, F. (Dir.), *Derecho internacional y Tratado constitucional europeo*, Madrid, Marcial Pons, 2006, p. 450.

<sup>18</sup> MANGAS MARTÍN, A.; LIÑÁN NOGUERAS, D.J. *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, 5 ed., Madrid, 2005, p. 589.



Así, el artículo 9 del TUE establece que será ciudadano de la Unión “...*toda persona que tenga la nacionalidad de un Estado miembro*”. Y agrega que la ciudadanía de la Unión se añade a la ciudadanía nacional (entiéndase, nacionalidad) sin sustituirla. Es decir, que la ciudadanía de la Unión vendría a adherirse a la nacionalidad (técnicamente hablando, ya que ciudadanía y nacionalidad son dos conceptos diferentes) que ostenta la persona como vínculo jurídico-político con su Estado que es, a su vez, Estado Miembro de la Unión. De manera tal que, en el estadio actual, la nacionalidad no desaparece, no es sustituida ni reemplazada por la ciudadanía de la Unión. Podríamos decir que “conviven”.

Por su parte, el artículo 20 inc. 1 del TFUE (antiguo artículo 17 TCE) estableció la creación de una “*ciudadanía de la Unión*”. Al igual que el artículo 9 del TUE indica que será ciudadano de la Unión toda persona que ostente la nacionalidad de un Estado miembro, y que la ciudadanía de la Unión se añade a la ciudadanía nacional sin sustituirla.

La redacción utiliza el término “se añade”, mientras que el antiguo artículo 17 del TCE decía que la ciudadanía sería “complementaria y no sustitutiva de la ciudadanía nacional”. Más allá de este cambio de redacción, el significado sigue siendo el mismo.

Así quedó fijada la base jurídica de la ciudadanía europea, al quedar claro que es complementaria y no sustitutiva de la ciudadanía nacional (nacionalidad).

Es decir, se define la ciudadanía de la Unión por remisión a la nacionalidad de los Estados Miembros. Quien no es nacional de un Estado Miembro no puede ser ciudadano de la Unión. Esta situación supone que cada Estado de la Unión reconozca la nacionalidad que otorgan los otros de acuerdo a las disposiciones de su derecho interno. Esto se observa contemplado claramente en la Declaración N° 2 Anexa al Tratado de Maastricht<sup>19</sup>.

Ahora bien, en cuanto al contenido de esa “ciudadanía de la Unión”, el inc.2. del artículo 20 del TFUE la circunscribe a la titularidad de derechos y a la sujeción a los deberes

---

<sup>19</sup> La Declaración indica que: “La Conferencia declara que cuando en el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea se haga referencia a los nacionales de los Estados Miembros, la cuestión de si una persona posee una nacionalidad determinada se resolverá únicamente remitiéndose al Derecho nacional del Estado miembro de que se trate. Los Estados miembros podrán declarar, a efectos informativos, quiénes deben considerarse sus nacionales a efectos comunitarios mediante una declaración presentada a la Presidencia, la cual podrá modificarse en caso necesario”. En igual sentido lo advertimos en el contenido de las sentencias del TJUE en los asuntos Micheletti (1992) y Ruiz Zambrano (2011) .





establecidos en los Tratados. No es una lista cerrada, al indicar que los ciudadanos tienen “entre otras cosas”, el derecho:

- a) de circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros;
- b) de sufragio activo y pasivo en las elecciones al Parlamento Europeo y en las elecciones municipales del Estado miembro en el que residan, en las mismas condiciones que los nacionales de dicho Estado;
- c) de acogerse, 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;
- d) de formular peticiones al Parlamento Europeo, de recurrir al Defensor del Pueblo Europeo, así como de dirigirse a las instituciones y a los órganos consultivos de la Unión en una de las lenguas de los Tratados y de recibir una contestación en esa misma lengua.

Estos derechos se ejercerán en las condiciones y dentro de los límites definidos por los Tratados y por las medidas adoptadas en aplicación de éstos. Ellos están regulados en los artículos 18, 19, 20, 21, 22, 23 y 24 del TFUE.

Los derechos señalados podrán ser completados mediante disposiciones aprobadas por el Consejo por unanimidad con arreglo a un procedimiento legislativo especial, y previa aprobación del Parlamento Europeo. Pero dichas disposiciones entrarán en vigor cuando hayan sido aprobadas por los Estados Miembros de conformidad con sus respectivas normas constitucionales<sup>20</sup>. Cabe aclarar que el Consejo lo aprueba sobre la base de los informes que la Comisión realiza cada tres años al Parlamento Europeo, al Consejo y al Comité Económico y Social sobre la aplicación de las disposiciones de ciudadanía (Parte Segunda del TFUE) y sobre el desarrollo de la Unión.

---

<sup>20</sup> Art. 25 TFUE.



La ciudadanía de la Unión, al estar recogida en el TUE y TFUE, “...no sólo tiene fuerza normativa sino que es derecho comunitario a todos sus efectos”<sup>21</sup> al gozar de la primacía, eficacia directa y jurisdicción del TJUE.

Finalmente, la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión (en adelante CDFUE) adoptada en Niza en el año 2000, también recoge la idea de la ciudadanía de la Unión, destinándole el Capítulo V denominado “La Ciudadanía”. No define qué es la ciudadanía de la Unión o el ciudadano europeo, como sí lo hace el TFUE, limitándose a señalar su contenido, es decir, los derechos específicos de ciudadanía de la Unión, a saber:

- a) Derecho a ser elector y elegible en las elecciones del Parlamento Europeo y en las elecciones municipales en el Estado miembro en que resida, aunque no sea el de su nacionalidad.
- b) Derecho a una buena administración.
- c) Derecho de acceso a los documentos del Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión.
- d) Derecho de presentar quejas al Defensor del Pueblo de la UE.
- e) Derecho de petición al Parlamento Europeo.
- f) Libertad de circulación y residencia en el territorio de cualquier Estado Miembro.
- g) Derecho a la protección diplomática y consular por parte de los agentes de cualquier Estado Miembro antes terceros países en los que el Estado del que el ciudadano europeo es nacional no esté representado.

Hasta aquí, el contenido del TUE y la CDFUE es coincidente en los derechos de ciudadanía receptados. Sin embargo, el derecho a una buena administración (art. 41 CDFUE) no se encuentra en el TUE. Lo mismo ocurre con el derecho de acceso a los documentos del Parlamento Europeo, Consejo y Comisión (art. 41 de la CDFUE) que no se encuentra incluido en el art. 20 del TFUE; si bien podría inferirse como derivado del derecho que sí está señalado (“derecho de dirigirse a las instituciones y a los órganos consultivos de la Unión en una de las lenguas de los Tratados y de recibir una contestación en esa misma lengua”), lo cierto es que no figura. Sí podemos encontrarlo en el artículo 255 del TFUE con contenido casi idéntico a la Carta.

---

<sup>21</sup> DIEZ PICAZO, LM. Sobre la Ciudadanía europea. (Estudios Monográficos). *Anuario de derecho civil*, Vol. 54, Nº 4, 2001, p. 1357



Como vemos, todos son derechos. Sin embargo, Miralles Sangro, señala que el marco jurídico general de la ciudadanía europea supone también que “...los ciudadanos de la UE tienen todas las obligaciones contenidas en el acervo jurídico de la UE”<sup>22</sup>.

**c) Los reenvíos prejudiciales que han sido aportes para “poner luz” en torno al estatuto.**

La figura de la ciudadanía de la Unión ha suscitado varias controversias antes organismos jurisdiccionales de los Estados Miembros en casos concretos. Para resolver esos casos, los tribunales nacionales han tenido que dirigirse al Tribunal de Luxemburgo haciendo uso del procedimiento prejudicial a los fines de clarificar la extensión y el contenido de este nuevo “estatuto” o “status”.

Tres han sido los reenvíos prejudiciales que podemos destacar en esta materia. Excede este artículo entrar en los detalles de cada caso, y nos limitaremos a destacar sus aportes esclarecedores más importantes.

En primer lugar, en el asunto Micheletti, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) dejó sentado que “...la determinación de los modos de adquisición y pérdida de la nacionalidad es, de conformidad con el Derecho internacional, competencia de cada Estado miembro, competencia que debe ejercerse respetando el Derecho comunitario. No corresponde en cambio a la legislación de un Estado miembro limitar los efectos de la atribución de la nacionalidad de otro Estado miembro, exigiendo requisitos adicionales para reconocer dicha nacionalidad en orden al ejercicio de las libertades fundamentales previstas en el Tratado”, por tanto, desde el momento en el que se acredita la condición de nacional de un Estado miembro mediante documentación requerida, “...los demás Estados miembro no pueden negar tal condición basándose en que los interesados ostentan también la nacionalidad de un Estado tercero, la cual prevalece sobre la del Estado miembro en virtud de la legislación del Estado de acogida”<sup>23</sup>

De este aporte del juez de Luxemburgo se desprenden ciertas cuestiones:

<sup>22</sup> MIRALLES SANGRO, Pedro Pablo. Presente y futuro de la ciudadanía de la Unión Europea. *Revista de Derecho de la Unión Europea*, n° 1, 2do semestre, 2001, p.155.

<sup>23</sup> TJUE. Caso Micheletti y otros contra Delegación del Gobierno de Cantabria (C-369/90), apartados 10 y 14.



- Si la ciudadanía se define por remisión a la nacionalidad, entonces podemos concluir que son los Estados miembro, y no la propia Unión, los que determinan quién es ciudadano de la Unión. Y debemos tener en cuenta que, dentro de la Unión Europea, las normas que regulan la nacionalidad son muy distintas entre un Estado y otro, siguiendo unas el criterio del *ius solii* y otras el del *ius sanguinis*, siendo algunas más abiertas y otras muy restrictivas.
- Como sostuvo el Abogado General en el Asunto Micheletti, “...en el estado actual de desarrollo del derecho comunitario no existe una definición independiente de nacionalidad comunitaria (de la Unión)”<sup>24</sup>, ya que son los Estados quienes determinan quienes son sus nacionales y por ende quienes son ciudadanos de la Unión Europea.
- Sin embargo, en este caso el TJUE se aparta de la regla del Derecho Internacional General de que un Estado no está obligado a reconocer una nacionalidad cuando la misma no sea efectiva<sup>25</sup> para el ejercicio de los derechos de ciudadanía. El principio de efectividad de la nacionalidad cede ante la posesión de una nacionalidad de un Estado miembro de la Unión que otorga por tanto un estatus de ciudadano de la Unión con sus correspondientes derechos señalados supra.

También en el asunto Grzelczyk, el TJUE señaló<sup>26</sup> que: “(...) en efecto, la vocación del estatuto de ciudadano de la Unión es convertirse en el estatuto fundamental de los nacionales de los Estados miembros y permitir a aquellos de dichos ciudadanos que se encuentran en la misma situación obtener, independientemente de su nacionalidad y sin perjuicio de las excepciones expresamente previstas a este respecto, el mismo trato jurídico”. Agregando que: “...un ciudadano de la Unión que reside legalmente en el territorio del Estado miembro de acogida puede invocar el artículo 6 del Tratado en todas

---

<sup>24</sup> TJUE. Caso Micheletti y otros contra Delegación del Gobierno de Cantabria (C-369/90). Conclusiones del Abogado General Sr. Giuseppe Tesauro presentadas el 30 de enero de 1992. Recopilación de la Jurisprudencia 1992 I-04239, p. 4254.

<sup>25</sup> Corte Internacional de Justicia (CIJ), Asunto Nottebohm, sentencia de 6 de abril de 1955.

<sup>26</sup> TJUE, Asunto Grzelczyk, C-184/99, apartado 31.



*las situaciones comprendidas en el ámbito de aplicación ratione materiae del Derecho comunitario*<sup>27</sup>.

Por su parte en el asunto Rottmann<sup>28</sup>, destacó algo ya señalado en la sentencia del asunto Micheletti al decir que “...los Estados miembros, en el ejercicio de su competencia en materia de nacionalidad, deben respetar el Derecho de la Unión” (apartado 45), afirmando que la ciudadanía de la Unión admite que “...un Estado miembro le revoque a un ciudadano de la Unión la nacionalidad de dicho Estado miembro adquirida mediante naturalización cuando ésta se ha obtenido de modo fraudulento, a condición de que esta decisión revocatoria respete el principio de proporcionalidad” (apartado 59).

Finalmente, en el asunto Ruiz Zambrano<sup>29</sup>, sostuvo que “...la negativa a conceder un permiso de residencia a una persona, nacional de un Estado tercero, en el Estado miembro en el que residen sus hijos de corta edad, nacionales de dicho Estado miembro, cuya manutención asume, y la negativa a concederle un permiso de trabajo” tienen el efecto de “...privar a ciudadanos de la Unión del disfrute efectivo de la esencia de los derechos conferidos por su estatuto de ciudadano de la Unión” (apartados 42 y 43), ya que “...tal denegación del permiso de residencia tendrá como consecuencia que los mencionados menores, ciudadanos de la Unión, se verán obligados a abandonar el territorio de la Unión para acompañar a sus progenitores”, a la vez que “...si no se concede un permiso de trabajo a tal persona, ésta corre el riesgo de no disponer de los recursos necesarios para poder satisfacer sus propias necesidades y las de su familia, lo que tendrá también como consecuencia que sus hijos, ciudadanos de la Unión, se verán obligados a abandonar el territorio de ésta” (apartado 44).

Lo que este caso viene a establecer es que los derechos de ciudadanía de la Unión se extienden incluso, en situaciones puntuales como la descrita, a no nacionales de un Estado miembro. Cobra protagonismo aquí la residencia en un Estado miembro, ya que se extiende el derecho de residencia a no nacionales de los Estados miembros arrastrados por la nacionalidad de un familiar que sí corresponde a uno de esos Estados. Criterio que, actualmente debatido, supondría elaborar otra ponencia.

---

<sup>27</sup> TJUE, Asunto Grzelczyk, C-184/99, apartado 32.

<sup>28</sup> TJUE, Asunto Rottmann, sentencia de 2 de marzo de 2010 (C-135/08,)

<sup>29</sup> TJUE, Asunto Ruíz Zambrano, de 8 de marzo de 2011 (C-34/09,)



#### **4. Conclusiones.**

Habiendo expuesto y contrapuesto el sistema de opiniones consultivas del Tribunal Permanente de Revisión del Mercosur y el mecanismo del reenvío prejudicial de la Unión Europea, deteniéndonos en la contribución que este último ha tenido para la delimitación y la evolución progresiva del estatuto de ciudadanía de la Unión a lo largo de treinta años, podemos esbozar las siguientes conclusiones:

1. Todo proceso de integración necesita de un sistema o mecanismo jurisdiccional/arbitral que permita a los Estados que lo conforman acudir a él en la búsqueda de *apoyo interpretativo que permita aplicar de manera adecuada y uniforme de las normas comunitarias en un caso concreto*, en el territorio de los Estados Partes o Miembros. En el caso de la Unión Europea, un tribunal jurisdiccional supranacional; en el caso del Mercosur, un tribunal arbitral con competencia para emitir opiniones consultivas “jurisdiccionales”.
2. Dentro del acervo jurídico a interpretar se encuentran normas comunitarias relativas a derechos y obligaciones propias de las “ciudadanías” de los mencionados procesos. En el caso de la Unión Europea, quien receptó la figura de la ciudadanía de la Unión como un status o estatuto propio de todo nacional de un Estado Miembro. En el caso del Mercosur con la adopción de un instrumento jurídico denominado “Estatuto de Ciudadanía del Mercosur” por Decisión del CMC N° 64/10 que compila derechos, beneficios y obligaciones para los nacionales, ciudadanos y residentes de los Estados Partes del bloque, que son contemplados en el acervo jurídico vigente del Mercosur, dependiendo su alcance de las respectivas legislaciones nacionales y de la naturaleza específica de los diferentes instrumentos. El Estatuto tiene el objetivo de visibilizar esos derechos y es asimismo de construcción progresiva.
3. Como “status” o “estatuto” receptado en el TUE y en la CDFUE, la ciudadanía de la Unión ha contado con el valioso aporte de las “voces” de Luxemburgo en su configuración paulatina luego de su nacimiento.





4. En el caso del Mercosur, el ciudadano del Mercosur no cuenta aún con un status de esa naturaleza, pero sí cuenta desde 2010 con un instrumento jurídico base, el Estatuto del Ciudadano del Mercosur”, que requerirá -con el avance del proceso integrador- ir construyéndose progresivamente: partiendo de la comprensión del alcance jurídico de los derechos actualmente receptados hasta las eventuales ampliaciones o reconfiguraciones que se hagan necesarias.
5. Para ello, el Mercosur podría tomar como aporte y ejemplo la labor del Tribunal de Luxemburgo. Así, las Opiniones Consultivas que el TPR está habilitado emitir a solicitud de los legitimados podrían ser el instrumento esclarecedor del contenido del estatuto de ciudadanía mercosuereño, a la vez que catalizador de nuevos derechos y obligaciones para el ciudadano del Mercosur.
6. Para lograrlo, es condición necesaria que la sociedad civil toda del Mercosur conozca, incorpore y sea consciente de los derechos que les vienen dados por el instrumento jurídico aprobado en 2010 y los que también se encuentran dispersos en el plexo jurídico mercosuereño. La educación cívica y ciudadana en todos los niveles educativos de todos los Estados del bloque es la clave para lograrlo. Luego, los Superiores Tribunales de Justicia de los Estados Parte tendrán el desafío- en los casos concretos que lleguen a su conocimiento por verse presentes algunos de estos derechos y obligaciones propios del Estatuto de Ciudadanía del Mercosur- de activar el mecanismo de las opiniones consultivas del TPR a los fines de que sea éste el que pueda guiarlos en cuanto a la interpretación y aplicación de las normas que los contienen y constituirse en un “pretor” que acompañe la evolución de la figura como lo ha hecho el TJUE en relación a la ciudadanía de la Unión.