

**CIUDADANÍA EUROPEA Y DERECHOS
FUNDAMENTALES EN LA UNIÓN EUROPEA:
DE LOS TRATADOS FUNDACIONALES AL
TRATADO DE AMSTERDAM**

CARLOS FRANCISCO MOLINA DEL POZO
Catedrático Jean Monnet de Derecho Comunitario Europeo
Director del Centro de Estudios Europeos
Universidad de Alcalá

I) INTRODUCCIÓN

No cabe la menor duda de que vivimos asistiendo a tiempos de cambio y, aunque quizá siempre históricamente haya sido así, lo cierto es que ahora somos nosotros mismos quienes estamos en condiciones de constatar el hecho mencionado, el cual no por reiterado se hace menos importante o intenso. Es más, el cambio constituye en sí mismo el elemento característico y diferenciador de nuestra civilización en el umbral del próximo milenio. Podemos afirmar, que nuestras respectivas señas de identidad ya no son fácilmente buscadas en lo permanente, en lo inmutable, sino que hay que encontrarlas en las características diferenciales de los procesos a través de los cuales se vertebran nuestros sistemas de organización política estatales, como los sistemas de integración en los que los respectivos Estados se incardinan para hacer frente al reto de la globalización.

A la Unión Europea, como no podía ser de otra manera, no le es ajena la noción de cambio anteriormente reseñada. En efecto, hace tan sólo unos meses se ha concluido un acontecimiento que, debiera haber sido de mayor importancia en cuanto a los resultados esperados, pero que, sin embargo, ha coadyuvado a propiciar un nuevo avance en la siempre complicada construcción europea y su proyección futura. Nos referimos a la Conferencia Intergubernamental que, iniciada a principios de 1.996, finalizaba sus sesiones en junio de 1.997 y que, como otras anteriores, pretendía la reforma, una vez más, de los Tratados constitutivos¹. En este sentido puede decirse que, en la actualidad y, posiblemente no siempre en el próximo futuro², la celebración de Conferencias intergubernamentales es el método al que los Estados miembros han venido recurriendo para responder a las exigencias de cambio estructural de nuestro sistema de integración.

Pues bien, en el contexto descrito de cambios en el que se desenvuelve también la construcción europea, hay elementos de dicha construcción que consideramos presentan enorme importancia de cara a su futuro desarrollo y que, además, afectan directamente no ya sólo a los Estados miembros de la Unión Europea, sino a quienes hacen posible la existencia misma de tales Estados dado que son elementos componentes esenciales de éste. Nos referimos a los ciudadanos europeos y a los valores democráticos que en ellos se encarnan, los derechos fundamentales.

¹ Así, esta última Conferencia Intergubernamental del año 1.996 ha sido la cuarta de las convocadas en algo más de una década. Primero fué la Conferencia que preparó el texto del Acta Única, aprobada en 1.986, y posteriormente, en 1.991 el inicio de las dos Conferencias Intergubernamentales en Roma, una para ocuparse de la Unión Económica y Monetaria y otra con la finalidad de crear una Unión Política.

² En efecto, aunque todavía con carácter casi niquiera embrionario, empiezan a haber voces en el propio Parlamento Europeo y, concretamente, en su Comisión Institucional, que formulan la pretensión de que para reformar los Tratados no sea absolutamente necesaria la celebración de una Conferencia Intergubernamental, sino que pueda ser sencillamente una propuesta de la Comisión que llegue a resolverse conjuntamente por el Consejo y el Parlamento Europeo a través de la codecisión. Esta posibilidad «grosso modo» apuntada sin duda facilitaría las modificaciones de los Tratados, si bien habría que revestirla de las suficientes pero necesarias garantías jurídicas procedimentales, que reflejaran transparencia total de cara a los ciudadanos.

II) LA NOCIÓN DE DEMOCRATIZACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA

Podemos afirmar, que el nuevo contexto mundial y europeo viene caracterizado, en primer término, por la complejidad de las relaciones que se establecen entre los diferentes actores de la vida política, económica y social. Esta complejidad se manifiesta, especialmente, a través de los progresos constatados en el transcurso de los últimos años dentro del ámbito de lo que se ha dado en llamar la «sociedad de la información», un modelo estructurado a partir de redes interconectadas a diversos niveles y cuyos elementos principales son:

- 1) La inmediatez de los intercambios, favorecidos por la generalización del uso de las telecomunicaciones³.
- 2) La cantidad y la calidad de los datos disponibles, gracias al empleo de máquinas capaces de recibir y de clasificar miles de datos.
- 3) Consecuencia directa de los dos elementos anteriores, habría que mencionar la preeminencia sobre el conjunto de la comunidad de personas y de grupos que se encuentran capacitados para utilizar todos los recursos disponibles.

Todo lo expuesto significa que es preciso prestar atención, de una parte, a la naturaleza de los problemas extraídos de la reiterada complejidad, y de otra parte, a la pluralidad de posibilidades que se ofrecen. En efecto, la naturaleza de los problemas que envuelven a nuestras sociedades y a sus ciudadanos son actualmente difíciles de resolver de modo adecuado por parte de los políticos. Es cierto que los aludidos problemas son bien conocidos por todos⁴ desde el punto de vista de sus consecuencias, sin embargo no son para nada retenidos todos los elementos que afectan a su propio origen causal, lo cual exige, pues, buscar soluciones apropiadas, es decir, en términos reales, de enorme complejidad.

En consecuencia, la gestión de la complejidad no puede ser emprendida sin que exista el recurso a utilizar mecanismos inspirados por una cierta flexibilidad, es decir, por la incorporación de aproximaciones o métodos aparentemente contradictorios. A título de ejemplo, nos hallamos forzosamente obligados a reconocer que, en el ámbito de la política, no es posible oponer conceptos tales como federalismo y funcionalismo en tanto que categorías excluyentes; sin embargo, debemos llegar a encontrar fórmulas más simples que permitan conciliar la presencia de objetivos ambiciosos⁵, con proyectos más vinculados a la resolución de problemas a corto plazo⁶.

³ Telefonía digital, ordenadores personales conectados a estandar cada vez más extendidos, como Internet, etc.

⁴ El fenómeno del desempleo conduce a la exclusión, a la fragmentación del cuerpo social, la disminución progresiva del nivel de rentabilidad en la mayor parte de los sectores de actividad, la sensación de inseguridad física y moral que los ciudadanos experimentan.

⁵ Tales como aquellos que tienden a mantener el diseño, siempre renovado, de una Unión política.

⁶ Por ejemplo la simplificación de los mecanismos institucionales tendentes a dotar a la Unión de una mayor eficacia así como de una mejor legibilidad y transparencia frente a los ciudadanos.

Así, la noción de democratización de la Unión Europea se orienta hacia el logro de enmarcar el conjunto de problemas que se derivan de la permanencia de una estructura institucional concebida esencialmente hace cuarenta años, y que actualmente se encuentra ante la necesidad de afrontar desafíos nacidos del debilitamiento progresivo de concepto clásico de democracia, debilitamiento confirmado, en una gran medida, por la presencia de disfuncionalidades en cuanto a su aplicación en los diferentes sistemas políticos europeos⁷.

Por otra parte, la noción de democratización implica la toma en consideración del concepto de transparencia. Debido a ello, las reuniones habidas, sobre todo, durante la última Conferencia Intergubernamental, han debido celebrarse sin perder de vista en ningún momento el hecho de que los ciudadanos estaban continuamente atentos a los debates y, finalmente, a los resultados que se obtenían. En este orden de ideas, se ha podido constatar el establecimiento de un flujo permanente de información entre los negociadores en el seno de la Conferencia Intergubernamental y los representantes de los movimientos sociales. Dicho trasvase recíproco de información se ha configurado como una exigencia a la que en ningún momento se ha podido renunciar durante la celebración de toda la Conferencia.

En efecto, es necesario constatar que la crisis post-Maastricht, caracterizada por la presencia de una tendencia generalizada en el conjunto de las opiniones públicas europeas a conceder un débil apoyo a la reforma llevada a cabo en 1.991, no constituye solamente una manifestación evidente de falta de legitimidad de las instituciones comunitarias⁸, sino que puede perfectamente ser evaluada como una reacción espontánea en el sentido de poner en entredicho determinados aspectos del sistema⁹.

⁷ En este sentido, vid. BRÜCKNER: «Some remarks on the IGC and the interinstitutional reforms», contribución al Grupo de Trabajo II de Catedráticos Jean Monnet sobre Democratización de las Instituciones, Bruselas 1.996; LORD: «The power of the European Parliament to confirm the Commission in office: an evaluation and options for change», contribución al Grupo de Trabajo II de Catedráticos Jean Monnet sobre Democratización de las Instituciones, Bruselas, 1.996; ORSELO: «Le competence de la Conferencia intergubernativa», y también del mismo autor: «Riparte il treno dell'Europa», contribuciones al Grupo de Trabajo II de Catedráticos Jean Monnet sobre Democratización de las Instituciones, Bruselas, 1.996; PETERSON: «Co-decisión: an early assessment and future prospects», contribución al Grupo de Trabajo II de Catedráticos Jean Monnet sobre Democratización de las Instituciones, Bruselas, 1.996; PLIAKOS: «La participation des Parlements nationaux aux activités de l'Union Européenne: une conception erronée?», contribución al Grupo de Trabajo II de Catedráticos Jean Monnet sobre Democratización de las Instituciones, Bruselas, 1.996; CHRISTOPHE-TCHAKALOFF: «propositions pour une réforme de la procédure de vote en Conseil de Ministres», contribución al Grupo de Trabajo II de Catedráticos Jean Monnet sobre Democratización de las Instituciones, Bruselas, 1.996; y, finalmente, WESSELS y DIEDRICHS: «The evolution of the European Parliament: a new Kind of Parliament for a new Kind of political system», contribución al Grupo de Trabajo II de Catedráticos Jean Monnet sobre Democratización de las Instituciones, Bruselas, 1.996.

⁸ En este sentido, vid. BRÜCKNER: «Some remarks», op. cit., pag.2; MEDL: «Democratization of the European Institutions», contribución al Grupo de Trabajo II de Catedráticos Jean Monnet sobre Democratización de las Instituciones, Bruselas, 1.996, pag. 1; WESSELS y DIEDRICHS: «The evolution of the European», op. cit., pag. 1 a 3.

⁹ En igual sentido, vid. WESSELS y DIEDRICHS: «The evolution of the European», op.cit., pag.2.

Desde la perspectiva descrita, la crisis post-Maastricht no sería sino una simple manifestación de otra crisis bastante más profunda que tendría como escenario a los propios Estados miembros y que estaría basada en sus sistemas políticos respectivos. De este modo, estamos queriendo hacer referencia a la crisis de la democracia representativa, especialmente en su versión parlamentaria¹⁰. Semejante crisis habría estado precedida por una quiebra de los valores democráticos, lo que habría provocado a su alrededor una clara disfunción de la democracia en el seno de los Estados.

Así pues, la solución al problema del «déficit democrático»¹¹ no debiera buscarse únicamente en el ámbito de la Unión, sino que, por el contrario, sería menester proceder a resolverlo desde sus fundamentos, es decir, a nivel nacional de cada Estado miembro¹². Este planteamiento implica, pues, el llevar a cabo un esfuerzo considerable y serio orientado hacia la consecución de alternativas innovadoras en el contexto de la democracia, eliminando, esencialmente, los viejos dogmas adquiridos en el pasado y que se vienen manifestando, en la actualidad, como incapaces de contribuir a aportar soluciones eficaces a las demandas formuladas por los ciudadanos en el ámbito europeo e internacional, los cuales siempre se hallan en continuo proceso evolutivo.

III) ANÁLISIS DE LA CIUDADANÍA EUROPEA EN LOS TRATADOS

Puede afirmarse, que la noción de ciudadanía comunitaria surge por vez primera en la reunión de Jefes de Estado y de Gobierno celebrada en París en el año 1.974. Sin embargo, la auténtica preocupación por este tema no adquiere verdadera forma hasta que en 1.984, el Consejo Europeo que tuvo lugar en Fontainebleau, decidió constituir el Comité ad hoc sobre la Europa de los ciudadanos¹³. Incluso, puede apuntarse como, con motivo del Consejo Europeo de Copenhague de diciembre de 1.982, se llegó a aprobar una «Declaración sobre la identidad europea», en la que los allí reunidos exponían su propósito de proteger los principios de la democracia parlamentaria, de la

¹⁰ En este mismo sentido, vid. QUERMONNE: «La crise de la démocratie en Europe: le déficit démocratiques», en *How can the EU's voters have their say*, Background Document, The Philip Morris Institute, Bruselas, 1.996, pag. 3 y 4.

¹¹ En numerosas ocasiones nos hemos referido por escrito y de palabra al tema del famoso «déficit democrático», no profundizaremos, pues, ahora sobre el mismo, haciendo remisión expresa a cuanto hemos tenido ocasión de expresar desde hace algunos años. Entre otros, vid. MOLINA DEL POZO: «Document pour le rapport intérimaire du groupe de réflexion des Chaires Jean Monnet», Discussion Paper sur la «Constitutionnalisation du système communautaire», Grupo de Trabajo, sección Derecho, Bruselas, 1.995; MOLINA DEL POZO (Dir.): «Propuestas para una revisión de los Tratados», Centro de Documentación Europea de la Universidad de Alcalá, 1.995; MOLINA DEL POZO: «Citizens from Decentralised States in the European Union», en la obra *From democracies deficit to an Europe for citizens*, Presses Universitaires de Namur, Namur, 1.995, pag. 195 y sigs.

¹² En el mismo sentido, vid. QUERMONNE: «La crise de la démocratie», op. cit. pag. 5.

¹³ Informe de la Comisión de Asuntos Institucionales sobre la ciudadanía de la Unión, Ponente Sra. BINDI, 6-11-1.991, Doc. A3-0300/91.

primacía del Derecho, de la justicia social y del respeto de los derechos humanos, que constituyen los elementos básicos de la identidad europea. Así, los entonces nueve Estados miembros manifestaban su convencimiento de que ésta aspiración se correspondía con los deseos más profundos de sus pueblos y que al perseguirla debía contarse con su participación. No obstante, como anteriormente referíamos, el nuevo hito proviene de la Cumbre de Fontainebleau de junio de 1.984 en la que se crea el Comité ad hoc¹⁴ sobre Europa de los ciudadanos¹⁵.

En aquellos momentos, se comprobó que el ciudadano comunitario no percibía con la suficiente claridad y cercanía los logros económicos y políticos, y les impedía identificarse con la idea de Europa que sus líderes políticos parecían estar creando a espaldas de sus propios pueblos. Por tanto, la necesidad de acercar Europa a sus gentes hizo dar un giro a la filosofía comunitaria para centrarse en el individuo como sujeto de derechos procedentes de una entidad superior al Estado. En sus informes al Consejo Europeo¹⁶, el reiterado Comité indica una serie de ámbitos de actuación concretos para la Comunidad, que deberán ir posibilitando progresivamente la Europa de los ciudadanos. En este orden de ideas, puede decirse que, la libre circulación de los ciudadanos y de sus bienes personales, así como los derechos de los ciudadanos europeos constituyen los elementos más importantes. Una evaluación de la realización de las sugerencias presentadas por el Comité ad hoc mostraba que, ciertamente, se habían logrado avances en varios ámbitos secundarios como el intercambio de ciudadanos de distintos Estados miembros, la simplificación de las formalidades aduaneras, o el entorno del turismo. No obstante, puede asimismo constatar, como en el contexto de los derechos políticos, la fiscalidad, la libre circulación y el derecho de residencia de ciudadanos no comunitarios y, la cooperación en asuntos policiales y judiciales existían obstáculos relevantes.

Por otra parte, en febrero de 1.984, el Parlamento Europeo, con su voto mayoritariamente favorable, concedió su aprobación al informe Spinelli sobre la Unión Europea, de la que la ciudadanía europea forma un elemento esencial y vertebrador.

De otro lado, la propuesta española¹⁷ a las conferencias intergubernamentales celebradas para la preparación del Tratado de la Unión Europea, tenían el objetivo último de convertir la participación de los ciudadanos en uno de los pilares de la Unión. Sin embargo, dicha propuesta quedó, finalmente, limitada al contenido de los nuevos artículos 8 a 8E del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea. Con estos preceptos,

¹⁴ Puede definirse la «ad hocracia» como: «... sistemas adaptativos y temporales destinados a resolver problemas mediante especialistas en diversos campos vinculados entre sí (...) en un flujo orgánico», vid. WATERMAN: *Adhocracia*, Ariel, Sociedad Economía, Barcelona, 1.993, pag. 18.

¹⁵ Denominado también Comité Adonnino, por ser éste el nombre del eurodiputado que lo presidió.

¹⁶ Los informes fueron de marzo y junio de 1.985 y 1.986, respectivamente. Dichos informes cuentan una y otra vez con la aprobación de los Jefes de Estado y de Gobierno, en Bruselas, en marzo de 1.985, y en Milán en junio de 1.986 respectivamente.

¹⁷ El texto de la propuesta española aparece publicado en la Revista Española de Derecho Internacional, volumen XLIII, año 1.991, pag. 262.

lejos de innovar respecto a la situación previa, los Estados asumen el desarrollo del acervo comunitario anterior para estructurarlo a través de la definición de un estatuto de ciudadanía que define el derecho que asiste a todo nacional de un Estado miembro, primero, a implicarse en el proceso de construcción europea (elecciones al Parlamento Europeo, Defensor del Pueblo y Derecho de Petición) y segundo, a beneficiarse de los logros de la integración con la supresión del vínculo económico requerido para el goce de los derechos de circulación y residencia (completado con la participación en las elecciones municipales donde la tengan fijada).

La adicionalidad de estos derechos (explícita en la propuesta española e implícita en la T.U.E.) respecto a los derechos nacionales que gozan en sus Estados de origen, coincide con la idea contenida en diversas resoluciones del Parlamento Europeo, en las que la ciudadanía europea es definida como el medio de expresar la doble función del ciudadano, en su país y en la Unión Europea¹⁸, y que, respecto a ésta, puede resumirse en la contribución a la superación del déficit democrático que la ha caracterizado en las etapas anteriores¹⁹.

III.1. Significado y límites de la ciudadanía europea

Tradicionalmente, se ha entendido la nacionalidad como un vínculo entre una persona y un Estado, en virtud del cual dicha persona adquiere un «status» concreto²⁰. Así, pueden señalarse dos conceptos fundamentales, esto es el vínculo y el status. Respecto del vínculo, se mencionan dos elementos personales, por un lado el Estado y por otro el individuo, de tal manera que el Estado en tanto que soberano determina quienes son sus nacionales. Por lo que al status se refiere, hay que decir que se manifiesta adjudicando determinados derechos políticos o civiles al individuo con el que el Estado establece el vínculo. El derecho de la nacionalidad, hasta ahora, había sido normativa interna²¹, si bien puede dejar de ser así, al menos en parte. No se trata de privar a los Estados de la potestad de determinar quienes y bajo qué circunstancias son sus nacionales, sino de poder ampliar los derechos de los ciudadanos por encima de lo que, debido a sus limitaciones, puede ofrecer un Estado. Esto debe de entenderse, en principio, de manera complementaria a la nacionalidad, pero como una oferta más amplia de posibilidades y garantías a los ciudadanos, pues, no puede olvidarse, que es a éstos a los que un Estado debe todo lo que hace.

¹⁸ Informe de la Comisión de Asuntos Institucionales sobre la ciudadanía de la Unión. Ponente Sra. Bindi, 6-11-1.991, Doc. A3-0300/91.

¹⁹ Vid. KOVAR y SIMON: «La citoyenneté européenne», Cahiers de Droit Européen, n° 3-4, año 1.993, pag. 185.

²⁰ En este sentido, la lengua alemana hace referencia a la «Staatsangehörigkeit», cuando quiere manifestarse la noción conceptual de pertenencia a un Estado.

²¹ Vid. ESPINAR VICENTE: Derecho Internacional Privado. La nacionalidad, Granada, 1.988, pag. 41 y sigs.

La nacionalidad, como vínculo Estado-individuo posee por debajo de ella, en función de la intensidad del vínculo y de los derechos y obligaciones que confiere el status, otros conceptos de relación entre el individuo y los poderes públicos. Así, cabe destacar la regionalidad (vinculación con determinadas partes que forman un Estado no unitario o federativo), o la vecindad (que afecta a los derechos de aquellos que viven en determinado lugar dentro del Estado)²², respecto de las que nunca nos planteamos su incompatibilidad con la nacionalidad dado que, evidentemente, hacen referencia a elementos materiales distintos.

Por consiguiente, parece lógico pensar que puedan existir vínculos por encima de la nacionalidad estatal que, como los anteriores, complementen o especifiquen los derechos de los ciudadanos²³. Este es el caso de la ciudadanía europea, que se configura como la primera experiencia de un nuevo status respecto de los tradicionales nexos entre poder público e individuos y, cuyo alcance y límites, parece prematuro todavía establecer al estar caracterizada por el dinamismo, la viabilidad y la oportunidad de los contenidos que concreten el impreciso concepto de ciudadanía.

En la época moderna, la ciudadanía se califica como pertenencia a un Estado nacional, respecto del que asumen tres dimensiones: la de los derechos políticos, la de los derechos civiles y la de los derechos sociales. Si bien las tres dimensiones son indispensables para definir el estatuto del ciudadano²⁴, el elemento esencial parece estar en la relación política, que confiere al ciudadano frente al Estado, unas facultades innatas, que lo hacen identificable como primer elemento del Estado²⁵.

A nivel político, no se puede sino apuntar que la ciudadanía europea determina el abandono de una construcción europea meramente económica en cuanto que los ciudadanos ya no son simples destinatarios de las normas comunitarias, sino que se convierten en protagonistas del proceso dinámico de construcción de Europa y de la actividad comunitaria que repercute en su vida. A nivel jurídico, reviste gran importancia

²² Vid. FERNÁNDEZ ROZAS: «Nacionalidad, vecindad civil y vecindad administrativa. Consideraciones sobre el desarrollo constitucional», R.E.D.I., 1.981, pag. 153 y sigs.

²³ Vid. AGUILAR NAVARRO: «Supranacionalidad y ciudadanía», R.U.M., V, XII, n° 48, pag. 319.

²⁴ Ya en el Tratado de Roma se prevenían algunos derechos cuyos beneficiarios eran los nacionales de los Estados miembros. Con posterioridad, en la cumbre de París de 1.974, los Jefes de Estado y de Gobierno tomaron en consideración determinados derechos especiales para conceder a sus ciudadanos. Puede decirse lo mismo por lo que se refiere a la protección de los derechos básicos de los ciudadanos comunitarios, con fundamento jurídico en numerosos artículos del Tratado CE (art. 2, 7, 48, 51, 42-66, 119, 173 y 177). No obstante, cabe señalar que, estos mencionados derechos presentan un carácter y una finalidad puramente económicos. En este mismo sentido, vid. CLOSA: «The concept of citizenship in the treaty on the European Union», CMLR, 29, AÑO 1.992, Pág. 1142; RODRÍGUEZ ARANA: «Derechos fundamentales y construcción europea», Noticias de la Unión Europea, n° 156, enero-1.998, pag. 45 y sigs.; GOSALBO BONO: «Reflexiones en torno al futuro de la protección de los derechos humanos en el marco del Derecho Comunitario y del Derecho de la Unión: insuficiencias y soluciones», Revista de Derecho Comunitario Europeo, n° 1, vol. I, enero/junio - 1.997, pag. 29 y sigs.

²⁵ Informe de la Comisión de Asuntos Institucionales sobre la ciudadanía de la Unión, Ponente Sra. Bindi, de 6-11-91, Doc. A3-0300/91.

el hecho de constatar, que algunas situaciones jurídicas individuales, precisamente porque se reconocen al ciudadano de la Unión, ya no podrán considerarse situaciones puramente internas y, por lo tanto, ajenas al ámbito de aplicación del Tratado²⁶.

El artículo 8 del T.C.E., dispone que serán ciudadanos de la Unión, todas las personas que ostenten la nacionalidad de un Estado miembro, al tiempo que establece que la determinación de ésta constituye reserva de soberanía de los Estados, con la remisión a las respectivas legislaciones nacionales para determinar qué persona podrá ser considerada nacional del mismo y, por ende, ciudadano de la Unión.

La ciudadanía europea parte así de una distinción clara entre ambos conceptos para convertirse en un estado civil de la persona²⁷ y respeta (ampliándolo) el estatuto de extranjería privilegiada²⁸ del que han gozado los nacionales de los Estados miembros en el ejercicio de los derechos que se les confieren en los Tratados²⁹.

La primera característica de este estatuto privilegiado se encuentra en el principio de no discriminación por razón de la nacionalidad³⁰, que, sin embargo, no tiene una aplicación autónoma (general) y se limita a operar en aquellos derechos reconocidos por el ordenamiento jurídico comunitario y que ahora se extiende al ejercicio de derechos políticos y ya no sólo económicos³¹.

Así pues, aunque el Tratado de la Unión no ha supuesto que la Comunidad abandone el ámbito económico en que hunde sus raíces, sí representa una novedad el hecho de que tenga la pretensión de crear nuevos espacios de integración, como se recoge en el artículo A, al señalar que el Tratado constituye una nueva etapa en el proceso creador de una Unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa, en la que las decisiones se tomen de la forma más próxima a los ciudadanos³².

En este contexto es donde, por tanto, cobra especial relevancia la idea de ciudadanía, enunciándose en el artículo B, el objetivo de reforzar la protección de los derechos e intereses de los nacionales de sus Estados miembros, mediante la creación de una ciudadanía de la Unión.

²⁶ Informe de la Comisión de Libertades Públicas y Asuntos Interiores sobre la ciudadanía de la Unión, Ponente Sr. Imbeni, 21-12-1.993, Doc. A3-0437/93.

²⁷ Vid. PÉREZ VERA: «La ciudadanía europea en el Tratado de Maastricht», en el libro *Hacia un nuevo orden internacional y europeo*, Estudios en homenaje al Prof. Díez de Velasco, Tecnos, Madrid, 1.993.

²⁸ Vid. LÓPEZ GARRIDO: *Libertades económicas y derechos fundamentales en el sistema comunitario europeo*, Tecnos, Madrid, 1.986, pag. 17.

²⁹ Vid. RODRÍGUEZ ZAPATA: *Teoría y práctica del Derecho Constitucional*, Tecnos, Madrid, 1.996, pag. 68 y 69; ESPINAR VICENTE: *La nacionalidad y la extranjería en el sistema jurídico español*, Civitas, Madrid, 1.995, pag. 43 a 54; GIL ROBLES (dir.): *Los Derechos del Europeo*, Cyan, Madrid, 1.993.

³⁰ Vid. CLOSA: «Citizenship of the Union and nationality of member States», CMLR, 32, 1.995, pag. 505 a 507.

³¹ Sobre este tema, la propuesta española (artículo 4) garantizaba el derecho a la igualdad de oportunidades y la prohibición de toda discriminación como un derecho de la propia ciudadanía.

³² La ciudadanía de la Unión debe seguir estando indisolublemente unida a la ciudadanía nacional de los Estados miembros a los que corresponde la definición de ésta, de conformidad con el principio de subsidiariedad. Vid. Informe de la Comisión de Libertades Públicas y Asuntos Interiores sobre la ciudadanía de la Unión, ponente Sr. Imbeni, 21-12-1.993, Doc. A3-0437/93.

Establecido así el objetivo de una ciudadanía europea, los problemas comienzan en el momento de establecer qué concepto sea ese, lo que dista de estar claro, y cuales son, por ende, sus límites y significados. El concepto de ciudadanía se puede construir, en primer lugar, sobre unas bases muy amplias, abarcando todos los derechos y deberes previstos en los Tratados, o bien sobre unos presupuestos más limitados, como por ejemplo, los derechos de carácter cívico-político³³. La amplitud con la que en las Disposiciones Comunes del Tratado se concibe la noción de ciudadanía, contrasta notablemente, con la brevedad de la lista de derechos recogidos en el T.C.E.

El estatuto de ciudadano de la Unión no puede existir sino en el contexto de un sistema que respete los derechos fundamentales y que permita a todos el pleno desarrollo de la personalidad. Queda, pues, por definir la cuestión de los derechos fundamentales, que enmarcan toda la temática relativa a la ciudadanía. Su desarrollo es exactamente paralelo al desarrollo de las facultades políticas del ciudadano, pero siendo que estos derechos se establecen para todos.

III.2. Los derechos protegidos por la Unión

Pese a que el debate, tanto por su amplitud como por su profundidad, pareciera haber sido determinante de las posiciones consolidadas en los textos legislativos, lo cierto es que ni ha sido así hasta ahora, ni tampoco parece que vaya a ser así, al menos en el más cercano futuro, es decir, con la entrada en vigor del Tratado de Amsterdam.

En efecto, el ámbito de los derechos garantizados por la Unión en el Tratado que le confiere su origen afecta, por una parte, al planteamiento general declarativo del artículo F y, por otra, a la breve —como ya habíamos manifestado más arriba— incursión que, en referencia a la ciudadanía de la Unión, realizan los artículos 8, 8A, 8B, 8C, 8D y 8E. De otro lado, el Tratado de Amsterdam no podemos decir —como más tarde examinaremos— que haya producido ni grandes modificaciones ni destacables avances en relación al ámbito de la protección o garantía de los derechos fundamentales y de los ciudadanos de la Unión, pese a que durante toda la Conferencia Intergubernamental que sirvió de marco a la reforma del T.U.E., e incluso antes, desde las tareas y conclusiones del denominado Grupo de Reflexión, se había discutido y argumentado hasta la saciedad la posibilidad de insertar en el nuevo Tratado un listado de derechos, tal como ya hiciera el Proyecto de Constitución de la Unión que aprobara el Parlamento Europeo el 10 de Febrero de 1.994³⁴.

³³ En el mismo sentido, Vid. BIGLINO CAMPOS: «Ciudadanía europea y legitimidad democrática», R.E.E., nº 9, año 1.995, pag. 4-5.

³⁴ En este orden de ideas y en torno al Proyecto de texto aprobado por el Parlamento Europeo en el año 1.994, vid. MOLINA DEL POZO (Dir.): *Comentarios al Proyecto de Constitución europea*, Comares, Granada, 1.996, en donde se realiza un exhaustivo análisis de cada uno de los artículos que conforman el Proyecto de Constitución.

III.2.1. Antecedentes

Con anterioridad a la creación de la Comunidad Europea, ciertos organismos internacionales se afanaban por procurar un avance en lo referente a protección de los derechos fundamentales de las personas. Los resultados no tardarían en manifestarse. Así, en el año 1.945, se firma la Carta Fundacional de las Naciones Unidas³⁵, que vino a suponer un paso importante en el difícil camino que conducía a la tolerancia entre los diferentes Estados, después de concluida la Segunda Gran Guerra. Posteriormente, se llevaba a cabo la Declaración Universal de los Derechos Humanos, concretamente en el año 1.948³⁶.

En el Consejo de Europa, que nacía como organización internacional también a finales de la década de los cuarenta, los esfuerzos conducían al logro de la cooperación entre Estados en el ámbito de los derechos humanos y de las libertades públicas a nivel europeo. En este orden de ideas, se configura el Convenio Europeo de Derechos Humanos, que se firmó en Roma en el año 1.950, el cual constituye para algunos³⁷, el primer tratado internacional que vino a aportar una garantía de carácter colectivo.

Finalmente, en cuanto a organismos internacionales se refiere en el ámbito de la protección de los derechos humanos, conviene señalar que el Acta Final de la Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa (CSCE) de Helsinki, cuya firma tuvo lugar en el año 1.975, y en la que estuvo debidamente representada la Comunidad Europea en tanto que bloque de Estados o conjunto supranacional, así como la reunión que con periodicidad bianual celebran los miembros, significan otro considerable avance en el arduo y tortuoso camino hacia una mayor y mejor protección de los derechos fundamentales³⁸.

Por otra parte, y concretamente en el contexto estrictamente comunitario, para que los antecedentes queden completados, nos parece apropiado examinar, siquiera con brevedad, el tratamiento de los derechos fundamentales en los Tratados fundacionales, en el Proyecto de Tratado de la Unión Europea de 1.984 y, finalmente, en el Acta Única Europea³⁹.

³⁵ La Carta Fundacional de las Naciones Unidas se firmó en San Francisco el 26-6-1.945 por parte de 51 Estados.

³⁶ Esta Declaración Universal del año 1.948 tuvo lugar en el seno de la Asamblea de las Naciones Unidas. La Declaración Universal de los Derechos Humanos fue completada en el año 1.966 mediante dos Pactos adicionales que sirvieron para dividir los derechos en diversas categorías, económicos, sociales y culturales, por una parte, y civiles y políticos, por otra.

³⁷ Vid. DUPARC: La Comunidad Europea y los derechos humanos, Documento de la Comisión de las Comunidades Europeas, Oficina de Publicaciones oficiales de la C.E., año 1.992, pag. 8.

³⁸ Esta viene a ser la opinión de algún sector de la doctrina española. Vid. ARDILA TEJEDOR: «Derechos humanos garantizados por la Unión», en la obra colectiva que dirigimos: Comentarios al Proyecto de Constitución de la Unión, op. cit. pag. 441.

³⁹ Para ello, seguiremos los contenidos expuestos acertada y claramente por ARDILA TEJEDOR en su contribución al libro colectivo: Comentarios al Proyecto de Constitución de la Unión, op. cit. pag. 441 a 446.

A) Tratados fundacionales

Como pone de relieve algún autor⁴⁰, los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas no contienen ningún catálogo o repertorio formal de derechos fundamentales, lo cual es determinante para comprender toda la posterior construcción comunitaria de los derechos humanos. Los llamados Padres fundadores de la Comunidad Económica Europea consideraron que los derechos fundamentales no serían afectados por aquella, dado que –pensaban–, una Comunidad eminentemente económica no precisaría de una catalogación pormenorizada de dichos derechos. Sin embargo, al pasar el tiempo, ha quedado de manifiesto el error en el que incurrieron al retener la apreciación descrita, puesto que se estaban infravalorando las inmensas posibilidades de adaptación y evolución que la propia Comunidad había creado. Así las cosas, en los momentos constitutivos de la Comunidad, se acudió al único modelo formal que actúa como soporte y garantía de los derechos esenciales del individuo, que no era otro que el proporcionado por los diferentes marcos constitucionales de los Estados miembros⁴¹.

Puede decirse, que ya sea como consecuencia de acontecimientos que tuvieron lugar circunstancialmente, tales como el fracaso de la Comunidad Europea de Defensa en el año 1.952⁴², que obligaba a la Comunidad a respetar las libertades públicas y los derechos fundamentales de los individuos, o de la Comunidad Política Europea en el año 1.957, que reconocía los derechos contenidos en el Convenio de Roma como parte del estatuto y las relaciones entre los órganos del Consejo de Europa y los que surgirían una vez constituida la Comunidad Política, y que finalmente quedaron «en el limbo de los futuros»⁴³, o ya sea debido a motivaciones que eran el resultado de una determinada estrategia integradora, por una clara falta de previsión en los Tratados, o simplemente por razones de oportunidad política, lo que resulta incuestionable es el hecho de que la puesta en común de un sistema de protección y garantía de los derechos fundamentales, cualquiera que fuera su naturaleza, hubiera significado la pérdida para los Estados de uno de los atributos esenciales que caracterizan su soberanía⁴⁴: la autolimitación de su potestad en la acción sobre los individuos, en aquel momento configurada como materia irrenunciable para todos ellos, y que, posiblemente, en la actualidad, lo continuaría

⁴⁰ Vid. RUIZ-JARABO COLOMER: «Técnica jurídica de protección de los derechos humanos en la comunidad Europea», RIE, vol. 17, nº 1, enero-abril, 1.990, pag.161.

⁴¹ Sin embargo, únicamente trece Estados miembros formulan explícitamente en sus textos constitucionales los listados de derechos fundamentales. Así, el Reino Unido está desprovisto de una concepción formal y Francia hace remisión expresa a la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano del año 1.789. Por tanto, ambos Estados miembros constituyen la excepción a la regla general observada, como decíamos, por todos los demás Estados miembros.

⁴² Vid. RUIZ-JARABO COLOMER: «Los derechos humanos en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea», Poder Judicial, número especial VI.

⁴³ Vid. PÉREZ VERA: Textos y notas ofrecidos por la autora durante el Seminario impartido en el Centro de Estudios Constitucionales el 24-2-1.993, pag.2.

⁴⁴ En el mismo sentido, vid. HÄBERLE: «Derecho Constitucional europeo», Revista de Estudios Políticos, nº 79, año 1.993, pag. 12-14.

siendo de no mediar la acción del Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea, secundada, al margen de las iniciativas conjuntas⁴⁵, por la Comisión⁴⁶, el Parlamento Europeo⁴⁷ y, en alguna medida, por el Consejo Europeo⁴⁸, insertando en el acervo comunitario determinados derechos y libertades por vía jurisprudencial, con apoyo en los principios generales del derecho⁴⁹.

En cualquier caso, puede decirse, que la ausencia de mención de los derechos fundamentales no nos puede inducir a concluir que la Comunidad no se ha preocupado de la protección de éstos a través de los medios de que disponía. Sin duda que lo hizo, con mayor o menor beligerancia, en función de las diferentes opiniones que se consideren, pero, en todo caso, llevando a cabo un esfuerzo importante, basado en un impulso de tipo cultural y también político, con lo que se lograba dar efectividad a los derechos fundamentales en el contexto de la Comunidad Europea.

En este orden de cosas, puede resaltarse como la normativa comunitaria que garantiza las cuatro libertades fundamentales de la Comunidad Europea, en su calidad de base de la vida profesional, puede ser considerada como un derecho fundamental comunitario de la libertad de circulación y elección de la profesión. Se trata de las disposiciones relativas a la libre circulación de trabajadores (art. 48 TCE), libertad de establecimiento (art. 52 TCE), libre prestación de servicios (art. 59 TCE), y libre circulación de mercancías (art. 9 TCE).

En el plano de los derechos sociales y económicos, podemos destacar el derecho a un nivel de vida equitativo (art. 2, 39 y 117 TCE), el derecho al empleo (art. 39, 118 y 123), y, en general, todo el Título III de la Parte III (art. 117 a 128) dedicado a la Política Social. Por su parte, en el ámbito de los derechos civiles y políticos, habría que hacer mención de la protección del secreto industrial y profesional (art. 214 TCE y art. 47, nº 2 y 4 TCECA), que podría considerarse como una manifestación del derecho a la intimidad; a citar también un incipiente derecho a la propiedad (art. 222 TCE), y la

⁴⁵ Declaración conjunta del Consejo, la Comisión y el Parlamento Europeo sobre los derechos humanos, firmada el 5-4-1.977, DOCE C/103, de 27-4-1.997. Declaración conjunta del Consejo, la Comisión y el Parlamento Europeo contra el racismo y la xenofobia, firmada el 11-6-1.986, DOCE C/158, de 25-6-1.986, basada en el Informe Eurigenis sobre el acceso del fascismo y el racismo en Europa, y en la Resolución homónima adoptada por el Parlamento Europeo el 16-1-1.986.

⁴⁶ Informe sobre la Unión Europea, año 1.975. Informes sobre los Derechos Fundamentales de 4-2-1.976, (Boletín de la CEE, suplemento 5/76). Memorandum sobre la Adhesión al Convenio Europeo para la protección de los Derechos del hombre (1.950), de 2-5-1.979, el cual se suscribió plenamente por el Parlamento Europeo el 25-10-1.982.

⁴⁷ Vid. Proyecto SPINELLI, de 14-2-1.984; Resolución sobre el déficit democrático de la Comunidad Europea, de 17-6-1.988, Doc. A2-276/87, de 17-6-1.988, pag. 229; Declaración de los Derechos y Libertades Fundamentales de 12-4-1.989, basada en el Informe de Gucht, DOCE C/120/53, de 16-5-1.989, pag. 51.

⁴⁸ Por ejemplo, en la Declaración sobre la identidad europea, año 1.973; la Declaración sobre la democracia del Consejo Europeo de Copenhague, de 8-4-1.978; la Declaración sobre la Unión Europea, de 1.983; la Declaración Final dentro de las Declaraciones sobre la Democracia en el Consejo Europeo de 27 y 28-10-1.990; la Carta Comunitaria de los Derechos Sociales fundamentales de los trabajadores, adoptada en el Consejo Europeo de Strasbourg de 8 y 9-12-1.989.

⁴⁹ Vid. ARDILA TEJEDOR: «Derechos humanos garantizados por la Unión», op. cit., pag. 442-443.

consagración del principio de no discriminación, ya sea en razón de la nacionalidad (art. 7 TCE), ya sea en razón del sexo (art. 119 TCE), y la previsión de la igualdad de trato de los ciudadanos de la Comunidad en el campo del empleo, del establecimiento y de la libre prestación de servicios (art. 52 y 60 TCE). Por fin, aludir también a otros derechos fundamentales reconocidos, tales como la libre competencia (art. 85 TCE), la libertad de asociación (art. 118, nº 1 TCE y art. 48 nº 1 TCECA), y el derecho de petición de las asociaciones a la Alta Autoridad (art. 48 nº 2 TCECA).

B) Proyecto de Tratado de la Unión Europea de 1.984

Al referirnos a la evolución habida en el contexto comunitario del tratamiento de los derechos fundamentales, es absolutamente necesario mencionar lo que al respecto se recogió en el proyecto de Tratado de la Unión Europea que aprobara el Parlamento Europeo el 14 de Febrero de 1.984⁵⁰. En efecto, el texto de este importante proyecto abordaba la temática que nos ocupa en una pequeña parte de su preámbulo y a todo lo largo de su artículo 4 nº 1 a 4 con mucha mayor amplitud y profundidad.

Así, en el Preámbulo se afirmaba la necesidad de proteger los derechos fundamentales, advirtiéndose expresamente que la Unión encontraba su base en su firme adhesión a los principios de la democracia pluralista, del respeto a los derechos humanos y la preeminencia del derecho.

Por su parte, el aludido art. 4 en sus párrafos 1 al 4 se refería, respectivamente, a las siguientes cuestiones:

- a) la Unión protege la dignidad del individuo y reconoce a toda persona que se halle en el contexto de su jurisdicción, los derechos y libertades fundamentales tal como resultan especialmente recogidos en tanto que principios comunes a los distintos sistemas constitucionales de los Estados miembros, así como de la convención europea para la salvaguardia de los derechos del hombre y de las libertades fundamentales (art. 4 nº 1).
- b) la Unión se compromete a mantener y a desarrollar, en los límites de sus competencias, los derechos económicos, sociales y culturales que resultan de los contenidos constitucionales de los Estados miembros, así como de la Carta Social Europea (art. 4 nº 2).
- c) se autoconcede la Unión un plazo de cinco años para deliberar acerca de su posible adhesión a los instrumentos internacionales tales como la señalada Convención Europea para la salvaguarda de los derechos humanos, o los pactos

⁵⁰ También conocido como Proyecto SPINELLI, por haber sido dicho eurodiputado su Ponente y mayor artífice. El mencionado Proyecto de Tratado de la Unión Europea se aprobó el 14-2-1.984, fecha cercana al final de la primera legislatura del Parlamento Europeo elegido de manera democrática por sufragio universal y directo el 9-6-1.979. Vid. DOCE de 19-3-1.984, nº C 77/36.

de Naciones Unidas relativos a los derechos civiles y políticos y a los derechos económicos, sociales y culturales.

Así mismo, en ese plazo de un quinquenio, la Unión adoptará su propia declaración de derechos fundamentales, según el procedimiento de revisión que se prevé en el art. 84 del Proyecto de Tratado (art. 4 n°3).

- d) el art. 44 del Proyecto recoge el supuesto de las sanciones que podrán ser adoptadas en los casos en que se produjera una violación grave y persistente por parte de un Estado miembro, de los principios democráticos o de los derechos fundamentales (art. 4 n°4)⁵¹.

Así pues, cabe afirmar, que la incorporación de los derechos fundamentales dentro de su articulado, y en la forma clara y contundente que hemos reseñado, hicieron de este Proyecto de Tratado el más ambicioso de cuantos textos legales han hecho aparición en las últimas décadas a nivel europeo⁵².

C) Acta Única Europea

No obstante la importancia destacable de las innovaciones y modificaciones que el Acta Única Europea⁵³ vino a introducir en otros ámbitos de la construcción europea, podemos afirmar que no ocurrió igual en materia de derechos fundamentales. En este sentido, tan sólo una referencia explícita en el Preámbulo y la exégesis «quasi in extremis» de algunos artículos, constituyen el único testimonio de la presencia de los derechos fundamentales en lo que significa el texto legal más importante, en cuanto a modificaciones se refiere, de los Tratados fundacionales comunitarios y hasta la aprobación y entrada en vigor del Tratado de la Unión Europea.

Los preceptos a los que hemos hecho mención son, concretamente, el art. 21 y 22, que significaban la modificación de los art. 118A y 118B del T.CEE. En este orden de cosas, el primero de ellos se refería a que los Estados miembros procurarían promover la mejora del medio de trabajo, para proteger la seguridad y la salud de los trabajadores, fijándose como objetivo la armonización, dentro del progreso, de las condiciones existentes en ese ámbito. Por su parte, el segundo de los artículos mencionados hace relación a que la Comisión procurará desarrollar el diálogo entre las partes sociales a nivel europeo, que podrá dar lugar, si así se estimase por las mismas, al establecimiento de relaciones basadas en un acuerdo entre éstas.

⁵¹ Las sanciones recogidas en el art. 44 del Proyecto consisten, en primer lugar, en la suspensión de los derechos dimanantes del acuerdo institutivo de la Unión para el Estado que hubiere cometido la violación y, en segundo término, la suspensión de la participación del Estado violador en los órganos de composición interestatal.

⁵² Como afirma ARDILA TEJEDOR: «Derechos humanos garantizados por la Unión», op. cit., pag. 445, quizás por ello, tan sólo fue aprobado por el Parlamento Europeo y fue olvidado por el Acta Única Europea cuando se redactó poco tiempo después.

⁵³ El Acta Única Europea se aprueba el 27-1-1.986, entrando en vigor el 1-7-1.987.

Finalmente, apuntar que en el art. 130 R aparece configurado un derecho a la solidaridad. Concretamente, se trata de una contribución a la salud de las personas en conexión con la protección del medio ambiente.

III.2.2. El Tratado de la Unión Europea

El texto firmado en Maastricht no es que pueda ser recordado especialmente por los avances que significara en materia de derechos fundamentales. Como ya quedó indicado anteriormente, el TUE, básicamente en lo que se refiere a la ciudadanía de la Unión, aporta ciertos elementos de interés que, seguidamente, procederemos a resaltar con algo más de detenimiento de lo que hasta este momento hemos hecho. Asimismo, habremos de analizar el contenido del art. F por constituir éste una clara aproximación a los derechos fundamentales y a su sistemática de protección.

Por tanto, al entrar en el tema de los derechos fundamentales en el TUE se hace preciso volver a retomar algunos aspectos ya destacados con anterioridad y relativos de nuevo a la ciudadanía europea. En otras palabras, la cuestión de los derechos fundamentales en el Tratado viene a conformar el marco de toda la temática de la ciudadanía. Su desarrollo es exactamente paralelo al desarrollo de las facultades políticas del ciudadano, pero siendo que estos derechos se establecen para todos.

A) Derecho a la libre circulación y residencia

Puede decirse que el derecho a la libre circulación y residencia de los ciudadanos en el territorio de los Estados miembros de la Unión se reconoce, no obstante establecerse en el Tratado y en las disposiciones adoptadas para su aplicación, toda una gama de limitaciones y condiciones que, de alguna manera encorsetan el libre ejercicio de este derecho. En consecuencia, puede mantenerse que, el hecho referido, niega el posible efecto directo que pudiera apreciarse al contenido del derecho, dado que remite a una actividad legislativa de transposición que, en gran parte, podemos considerar ya en vigor.

El art. 8A del TCE retoma el contenido de las directivas 90/364/CEE (relativa al derecho de residencia), 90/365/CEE (relativa al derecho de residencia de los trabajadores por cuenta ajena o por cuenta propia que hayan dejado de ejercer su actividad profesional)⁵⁴, y 93/96/CEE (relativa al derecho de residencia de los estudiantes)⁵⁵, en las que el nexa económico⁵⁶ definitorio de la libre circulación de trabajadores se sustituye

⁵⁴ DOCE n° L/180, de 13-7-1990

⁵⁵ Esta directiva sustituye a la directiva 90/366/CEE anulada por sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas debido a presentar una base jurídica inadecuada, pero cuyos efectos se han considerado válidos hasta la aprobación de la directiva actual.

⁵⁶ Vid BOURRINET: «Vers une citoyenneté européenne, aspects économiques», en Revue du Marché Commun et de l'Union Européenne, n° 362, noviembre de 1992, pag. 773.

por el de la nacionalidad del beneficiario con condicionamientos de tipo económico, destinados a impedir que los beneficiarios de las directivas puedan llegar a convertirse en una carga social para el Estado de acogida⁵⁷.

La posibilidad de una ampliación de estos supuestos de libre circulación o un cambio en las condiciones de su ejercicio que ampliase el número de personas beneficiarias, debe ser analizada desde la consideración previa de que en los Tratados fundacionales, la libre circulación de trabajadores se contempla como un elemento definitorio del Mercado Común, y su regulación es deudora de la consideración del trabajo como factor productivo. Esto supone que el reconocimiento de un derecho de libre circulación sin justificación económica no deriva legalmente del contenido de los artículos 48 y siguientes del TCE (que agota su amplitud en la consecución del Mercado interior), sino de la voluntad política de los Estados miembros de reconocer un derecho, contemplado como consecuencia lógica del proceso de integración, pero no como una consecuencia jurídica.

Puede afirmarse que la remisión a las limitaciones impuestas por el Título III del Tratado relativas al orden público, seguridad pública y sanidad pública, sigue permitiendo considerar el interés del Estado como prevalente sobre un posible interés del ciudadano tutelado por la Unión y el refuerzo consiguiente de la idea del territorio estatal frente al territorio comunitario como espacio de disfrute de los derechos. La interpretación restrictiva del Tribunal de Justicia sobre estos conceptos como excepciones particulares, no ha impedido que se conviertan en cláusulas de salvaguardia⁵⁸ de los Estados frente a la libertad de circulación.

La opción del territorio estatal frente al territorio comunitario incide, asimismo, sobre el contenido básico de la libertad de circulación y los derechos que ésta conlleva. La identificación de libre circulación con la libre movilidad por el territorio comunitario supone la eliminación de todo control en las fronteras internas de la Unión. Esta concepción extensiva se enfrenta con la visión mantenida por algunos Estados, en el sentido de reconocer aquellos derechos que definen la libre circulación según el contenido de los artículos 48 y siguientes del TCE y el régimen establecido por las directivas citadas, así como el mantenimiento del control de personas por motivos de seguridad nacional⁵⁹.

La eliminación de las fronteras físicas interiores de la Unión derivada de la libre circulación de mercancías refuerza la idea de un espacio integrado, donde su mantenimiento por estrictos motivos de seguridad nacional puede ser sustituido por la acción estatal competente a través de la aplicación de las disposiciones del Título VI

⁵⁷ Así, la regulación de los tres supuestos exige la demostración previa de un nivel de recursos suficientes y de un seguro de enfermedad. En este sentido, habrá de entenderse que hay recursos suficientes cuando éstos sean superiores al nivel de recursos por debajo del cual el Estado miembro de acogida puede conceder una asistencia social a sus nacionales.

⁵⁸ Vid. RAMOS QUINTANA: *El trabajo de los extranjeros en España*, Tecnos, Madrid, 1989, pag. 119.

⁵⁹ El debate sobre el alcance de los términos «circulación» y «persona» a estos efectos, no es, por otra parte, novedoso, y su conexión con lo que es actualmente el contenido del Título VI del TUE se ha puesto de manifiesto con anterioridad a su aprobación. Vid. LABAYLE: «La coopération dans les domaines de la justice et des affaires intérieures», en V.V.A.A.: «Les Accords de Maastricht et la Constitution de l'Union Européenne», Cahiers du C.E.D.I.N., nº7, 1992.

del TUE, relativo a la cooperación en asuntos de justicia y de interior, el reforzamiento de las fronteras exteriores, y por la acción intergubernamental. En este orden de cosas, el objetivo de las disposiciones del Título VI del TUE no es otro que el de reforzar, al tiempo que incorporar las acciones que han venido tomando los Estados miembros durante años, en el marco de la cooperación intergubernamental, dando mayor consistencia a sus acciones, y dotando a los Estados miembros de nuevos instrumentos de acción, posiciones comunes y acciones comunes, e insertando éstas en el llamado marco institucional único de la Unión Europea⁶⁰.

Puede sostenerse que, desde la entrada en vigor del TUE, en noviembre de 1993, poco se ha podido avanzar en lo que afecta al desarrollo del Título VI. Algunas de las razones para esta inactividad deben buscarse en la propia estructura del pilar⁶¹, como pusieron de manifiesto los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros en el seno del Grupo de Reflexión⁶², otras hay que buscarlas en la falta de intención por parte de los Estados miembros, de cambiar los modelos de cooperación intergubernamental⁶³ previos, existentes a la entrada en vigor del TUE. Esta última opción está representada por los Acuerdos de Schengen y de Dublín⁶⁴. El primero supuso en el momento de su firma, en el año 1985, un intento de adelantarse a las previsiones del Libro Blanco sobre el Mercado Interior y evitar una posible intervención comunitaria en asuntos considerados, por los cinco primeros países firmantes, como de prioridad nacional. Algunos de los ámbitos que se recogen en el Título VI del TUE ya estaban regulados en el Pilar comunitario, o al menos se hallaban comprendidos entre el conjunto de competencias atribuidas a la Comunidad. En este sentido, y como fué puesto de relieve en el Informe elaborado por el ya citado Grupo de Reflexión, los límites de los diferentes ámbitos de interés no se distinguen claramente de las competencias comunitarias encaminadas al mismo objetivo, lo que comporta un solapamiento de actuaciones⁶⁵.

Así pues, y atendiendo al estado de cosas descrito, no es de extrañar el hecho de que

⁶⁰ Vid. Report of the Council on the functioning of the Treaty on the European Union, European Union-Council, Brussels, 1995, pag. 35.

⁶¹ Vid. CURTIN Y POUW: «La coopération dans le domaine de la justice et des affaires intérieures au sein de l'Union européenne: une nostalgie d'avant Maastricht», Revue du Marché Unique Européen, nº3, 1995.

⁶² Vid. SN 517/95, Doc. Reflex. 18.

⁶³ Modelos de cooperación basados en la ausencia de transparencia, característica esta, junto con la eficacia y democracia, eje central de la mencionada reforma del Tratado.

⁶⁴ Acerca de la naturaleza jurídica de las disposiciones evacuadas conforme a los referidos Tratados, y su efecto sobre los derechos de la ciudadanía, vid. LASAGABASTER HERRARTE: «Ciudadanía y Tratado de Schengen: naturaleza jurídica de las disposiciones del Comité Ejecutivo», en R.I.E., vol. 23, nº1, año 1996. Asimismo, para conocer el proceso desde Schengen hasta lo que ha sido el resultado, creemos que positivo, que se ha producido en materia de cooperación en asuntos de justicia y de interior en el texto aprobado en Amsterdam, Vid. LABAYLE: «La libre circulation des personnes dans l'Union européenne, de Schengen à Amsterdam», en L'actualité juridique-Droit Administratif, 20-12-1997, pag.923 a 935; LABAYLE: «La coopération européenne en matière de justice et d'affaires intérieures et la CIG», en Rev. Trim. dr. eur., 1997, pag. 1 y sigs.

⁶⁵ En el mismo sentido, Vid. Report of the Council..., op. cit. pag.35.

el principio de transferencia al primer pilar de una parte considerable de los asuntos relacionados con el Título VI del TUE, haya sido ampliamente aceptado por todos los Estados miembros, siendo que, ya desde el proyecto de texto revisado o modificado del TUE que elaboró la presidencia irlandesa, se observa como se proponen ámbitos propios del tercer pilar que han de comunitarizarse. Dicha comunitarización, si bien finalmente en el Tratado de Amsterdam ha sido realizada sólo de forma parcial, se ha hecho incluso en mayor amplitud y medida que la prevista por la llamada pasarela del art. K 9 del TUE.

B) Derechos electorales de los ciudadanos⁶⁶

La participación de los ciudadanos en la construcción de la Unión va a constituir uno de los objetivos más esenciales del Tratado de la Unión Europea. En este orden de ideas, el texto de Maastricht incorporará dos aspectos electorales en los que el ciudadano de la Unión tendrá todo el protagonismo, sea cual sea su nacionalidad, y sólo en función del lugar de su residencia. Concretamente nos queremos referir, por una parte, al derecho de sufragio activo y pasivo que se otorga al ciudadano de la Unión en materia de elecciones locales y, por otra, a la posibilidad que también se concede a quienes poseen dicho status de ciudadanía europea para participar en el proceso electoral para conformar el Parlamento Europeo.

a) Elecciones Locales

La identificación de libre circulación de personas con la pérdida de derechos democráticos de los ciudadanos que se benefician de ella, fue puesta de manifiesto por la Comisión en su primera propuesta sobre el derecho a voto en las elecciones municipales en el lugar de residencia⁶⁷, que encontraba su fundamento en el preámbulo del Acta Única Europea, donde la promoción de la democracia vinculaba tanto a los Estados miembros como a las Instituciones comunitarias.

Este compromiso político se convierte, en el art. 8 B del Tratado CE, en una obligación jurídica cuyo objetivo último es potenciar la integración plena de los ciudadanos comunitarios en su lugar de residencia, con independencia de su nacionalidad de origen⁶⁸, toda vez que la integración social y económica se considera lograda por la aplicación del derecho originario y derivado relativo a la libre circulación de trabajadores.

⁶⁶ En torno a este punto concreto, ha de destacarse la modificación consensuada llevada a cabo en la Constitución española (art. 13), en relación a permitir la elección de no nacionales. Entre otros autores, ofrecen razones a favor de la reforma, MARTÍNEZ GUTIÉRREZ: «La ciudadanía de la Unión y la reforma de la Constitución española», en *Revista de Derecho y Economía CMUSP*, n° 7, año 1992, pag. 27 a 41.

⁶⁷ Vid. COM (88) 371, de 26 de julio de 1988.

⁶⁸ Vid. COM (94) 38, de 23 de febrero de 1994.

La regulación mediante directiva⁶⁹ del derecho al sufragio activo y pasivo responde a la idea de asegurar la soberanía estatal respecto de sus normas electorales y, por tanto, al abandono de todo intento armonizador de las mismas. El temor estatal ante esta posibilidad ha impedido el reconocimiento del derecho en etapas anteriores, a pesar de que en el año 1974, se contemplaba ya como uno de los derechos especiales, que los entonces Estados miembros, estaban dispuestos a conceder a los ciudadanos comunitarios no nacionales suyos y residentes en su territorio.

El contenido de la propuesta actual de la Comisión es fiel a la sensibilidad estatal al respecto⁷⁰, dado que incluye una definición de elección municipal como aquella destinada a elegir a los miembros del órgano representativo local, y, en su caso, con arreglo a las legislaciones nacionales, el presidente y los miembros de gobierno⁷¹. El alcance de la propuesta se limita, por tanto, a asegurar el principio de no discriminación por razón de la nacionalidad y a constituir la residencia legal como nexo entre el derecho y su disfrute, en sustitución de aquella.

En cualquier caso, el acceso real de los ciudadanos de la Unión a la condición de elector activo y pasivo en el Estado de residencia exige la definición de criterios comunes para algunos aspectos como el concepto de residencia, el concepto de domicilio y la normativa sobre la alternativa entre el ejercicio de derecho de sufragio en el país de residencia o en el de pertenencia por lo que se refiere a las elecciones europeas.

b) Elecciones al Parlamento Europeo

La naturaleza y funciones del Parlamento Europeo como cámara de representación de los pueblos de los Estados miembros y el hecho de su elección por sufragio universal, libre y directo desde 1979, justifica, por sí misma, la posibilidad del sufragio activo y pasivo⁷² en su elección, reconocido por el art. 8B del Tratado CE.

⁶⁹ En efecto, vid. Directiva 94/80/CE del Consejo, de 19 de diciembre de 1994, por la que se fijan las modalidades de 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, DOCE L 368, de 31 de diciembre de 1994.

⁷⁰ La importancia del sufragio en las elecciones locales como factor de integración, ha sido puesta de manifiesto en numerosas ocasiones; vid. por todos, SILVESTRO: «Le droit de vote et d'éligibilité, aux élections municipales», *Revue du Marché Commun et de l'Union Européenne*, n° 370, julio-agosto, 1993.

⁷¹ En la propuesta de 1988 se contenía una definición más comprometida, ya que se refería a los comicios «para elegir, por sufragio universal directo, los órganos investidos, con arreglo a las normas de la legislación interna, de los poderes para gestionar y administrar el primer escalón de la organización política y administrativa». En la propuesta modificada, del año 1989, ya sólo se reconocían como «aquellas definidas como tales por los Estados miembros».

⁷² Vid. Directiva 93/109/CE del Consejo, 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, DOCE L 329 de 30 de diciembre de 1993.

La posibilidad de considerar estos procesos electorales como manifestación de la soberanía estatal está excluida, en tanto en cuanto la eurocámara no es representativa de la misma⁷³. Sin embargo, la reserva nacional sobre el derecho electoral material sigue vigente al establecerse un sistema de acumulación sobre las causas de inelégibilidad e incapacidad electoral que reconoce todas las disposiciones nacionales en vigor sobre las mismas, con el objetivo de que el derecho reconocido se convierta en una posibilidad de burlar las legislaciones nacionales que restrinjan el derecho de un ciudadano, con el sencillo método de ejercerlo en otro país miembro donde esté residiendo⁷⁴.

La ausencia de ejercicio de soberanía nacional en las elecciones al Parlamento Europeo sí permite, sin embargo, una armonización del procedimiento electoral contemplada en el art. 138 E del Tratado CE, referente a la forma del sufragio, las actividades preliminares, la formación de listas, el desarrollo de la votación, la fijación de la fecha y el recuento de votos. La elaboración de este procedimiento uniforme nace de la propia autonomía de la eurocámara y del deseo de potenciar su vinculación con los ciudadanos europeos, a quienes representan.

El art. 8B del Tratado CE contiene una excepción que puede contradecir esta voluntad de representación de los ciudadanos europeos (y no de los nacionales de los Estados miembros) y que consiste en la posibilidad con que cuentan los Estados de limitar el ejercicio del derecho cuando el porcentaje de residentes comunitarios alcance o supere el veinte por ciento de la población. Esto no supone sino una medida de salvaguardia de la representación nacional en una cámara en la que está representadas opciones políticas libremente elegidas.

La posibilidad de que estos dos derechos electorales, unidos a la libertad de circulación y residencia, se configuren como bases suficientes para constituir un estatuto de ciudadanía europea, que a su vez pueda convertirse (mediante su ejercicio) en uno de los elementos básicos de la Unión Política Europea, es, en su actual regulación, bastante remota. La superación del concepto de «extranjero privilegiado» pasa por la ampliación del principio de no discriminación en la equiparación plena de derechos con los nacionales en el lugar de residencia. No es este el objetivo del legislador comunitario que se limita a establecer las bases mínimas de la integración que ya había asumido en fechas posteriores.

C) Protección de los derechos de los ciudadanos en vía no jurisdiccional

El contenido del estatuto de ciudadanía se completa en último lugar con la regulación de la figura del Defensor del Pueblo Europeo y del Derecho de Petición. Puede decirse

⁷³ Así lo estableció con toda claridad en Francia el Consejo Constitucional, vid. Decisión nº 92-312 (J.O. 3-9-92).

⁷⁴ Vid. ALDECOA LUZARRAGA: Euroelecciones-94: Un Parlamento para una legislatura constituyente de la Unión Europea, Tecnos, Madrid, 1994, pag. 35 a 42.

que, en ambos casos, se trata de vías de protección de los derechos de los ciudadanos frente a la administración comunitaria en vía no jurisdiccional.

La particularidad de esta regulación consiste en que se amplía el ámbito de ciudadanos que pueden beneficiarse de ella, es decir, la protección ciudadana que se materializa con el uso del Derecho de Petición o acudiendo al Defensor del Pueblo Europeo, resulta ampliada respecto a otros derechos contenidos en este Título del Tratado CE, puesto que, ahora en ambos supuestos, los ciudadanos beneficiarios serán, según establece el texto legal, todos los que tengan su residencia en territorio de la Unión. Por tanto, el concepto de ciudadano de la Unión se ve ampliado con el ciudadanos de terceros Estados pero que tengan su residencia en territorio de la Unión⁷⁵.

La importancia de ambas figuras no deriva de las posibilidades de actuación que confieren, sino de ser las únicas figuras que conectan directamente a los ciudadanos con la Unión Europea en los casos en los que una ausencia de derecho les permita actuar contra ella.

En la actualidad, la figura del Defensor del Pueblo se regula por una Decisión del Parlamento Europeo⁷⁶ que desarrolla el contenido del art. 138E del T.CE, respecto a sus funciones, las condiciones de elegibilidad y cese en su mandato, así como su sede y la organización de su Secretaría.

La regulación contenida en la Decisión responde a un deseo expreso de asegurar su independencia respecto de las instituciones comunitarias y nacionales y de los intereses privados. Por tanto, además de la exigencia de estar en pleno disfrute de sus derechos civiles y políticos, se requiere que reúna las condiciones exigidas en su país de origen para el ejercicio de las más altas instancias jurisdiccionales o bien que cuente con una experiencia que le permita el ejercicio de sus funciones. Asimismo, se establece la incompatibilidad con cualquier actividad profesional, remunerada o no, y la prohibición de quedar sujeto a recibir instrucciones de cualquier organismo.

La vinculación del Defensor del Pueblo con el Parlamento Europeo se establece mediante su elección por éste, para el periodo que abarca su legislatura, siendo reelegible la persona elegida para ocupar el cargo.

Por otra parte, las personas facultadas para formular reclamaciones son —como ya antes se mencionaba— todas aquellas personas físicas o jurídicas residentes en el territorio de la Unión, bien directamente, bien a través de un parlamentario. Las reclamaciones se referirán siempre a supuestos de mala administración de las instituciones y órganos

⁷⁵ Así, el art. 8D del T.CE establece que todo ciudadano de la Unión tendrá derecho de petición ante el Parlamento Europeo, de conformidad con lo dispuesto en el art. 138D, y que asimismo podrá dirigirse al Defensor del Pueblo instituido en virtud de lo que se dispone en el art. 138E. Tanto en el art. 138D, como en el art. 138E se hace mención expresa a la ampliación de los sujetos que resultan protegidos por ambas vías no jurisdiccionales, es decir, el ámbito de protección desborda el concepto propiamente de ciudadano de la Unión, regulado en el art. 8 T.CE (nacional de alguno de los Estados miembros), para contemplar también a toda persona que, aún no teniendo la nacionalidad de un Estado miembro, sí tenga su residencia en algún lugar del territorio de la Unión, siendo, además, que dicha persona puede ser física o también jurídica.

⁷⁶ Decisión del Parlamento Europeo de 17 de noviembre de 1993 y Decisión del Consejo por la que se aprueba la Decisión del Parlamento Europeo, DOCE I 54, de 2 de marzo de 1994.

comunitarios (excepto Tribunal de Justicia y de Primera Instancia) que no hubieren sido objeto de un procedimiento jurisdiccional, o que se refieran a relaciones laborales con la administración comunitaria para las que no se hubiesen agotado las posibilidades de reclamación interna.

En este orden de ideas, conviene afirmar que, la admisibilidad de una reclamación no interrumpirá los plazos para posibles recursos jurisdiccionales o administrativos. En todo caso, faculta al Defensor del Pueblo para dirigirse a las instituciones y órganos cuya actuación hubiere sido el objeto de la reclamación y a las Administraciones de los Estados miembros. Esta facultad se corresponde con la obligación de concurso de las Administraciones consultadas que incluye facilitar al Defensor del Pueblo las informaciones requeridas y la documentación pertinente al caso.

A diferencia de la novedad que supuso la figura del Defensor del Pueblo, el derecho de petición ya se encontraba recogido en el Reglamento de Régimen interno del Parlamento Europeo⁷⁷. Cuando se constitucionaliza, en el art. 138D del T.CE, cabe afirmar que, sufre, sin embargo, una restricción, al incluir una cláusula según la cual, el derecho de petición se referirá siempre a un asunto propio de los ámbitos de actuación de la Comunidad que le afecte directamente⁷⁸.

Los posibles efectos limitativos de esta cláusula⁷⁹, que remite directamente a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea⁸⁰, no pueden verse compensados con la extensión, respecto a la regulación anterior, del derecho a todas las Personas físicas y jurídicas residentes en la Unión.

La principal diferencia que podemos encontrar respecto a la regulación del derecho de petición en los sistemas constitucionales nacionales, consiste en la limitación de su presentación a un sólo órgano, el Parlamento, y la imposibilidad de hacerlo ante el órgano o institución del que el acto emana⁸¹.

Finalmente señalar que, en el nuevo Reglamento interno del Parlamento Europeo, concretamente en su Capítulo XIX, se recogen los requisitos que deben seguir las peticiones. En lo referente a su forma, indicar que en dichas peticiones habrá de constar el nombre, la nacionalidad y el domicilio de cada uno de los firmantes, debiendo estar redactada en una de las lenguas oficiales de la Unión. Las comisiones competentes

⁷⁷ Vid. el capítulo XIV del Reglamento de Régimen Interno del Parlamento Europeo y, más concretamente, el art. 128 a tenor del cual, todo ciudadano de la Comunidad tiene derecho a presentar por escrito, a título individual o con otros ciudadanos, solicitudes o quejas (peticiones) al Parlamento Europeo.

⁷⁸ La Ley española 92/1960, reguladora del derecho de petición, determina que éste derecho es la facultad que corresponde a los españoles para dirigirse a los Poderes públicos, en solicitud de actos o decisiones sobre materia de su competencia.

⁷⁹ Vid. IBAÑEZ GARCÍA: «El derecho de petición en el Tratado de Maastricht», Noticias CE, nº 101, junio de 1993.

⁸⁰ Vid. PLIAKOS: «Les conditions d'exercice du droit de Petition», Cahiers de Droit Europeen, nº 3-4, 1993, pag. 328 y sigs.

⁸¹ Así, contrasta, por ejemplo, con la regulación en derecho español en el que las peticiones pueden ser dirigidas a cualquier otro órgano público. En este sentido, el art. 2 de la Ley 92/1960, recoge con voluntad exhaustiva todos los órganos ante los que se podrían dirigir las peticiones, a cuya regulación habría que añadir la Administración de las Comunidades Autónomas y el Defensor del Pueblo.

podrán elaborar un informe o pronunciarse sobre el objeto de las peticiones, para lo que podrán solicitar la colaboración de la Comisión Europea. Las peticiones, por último, podrán dar lugar a una propuesta de resolución, y en todo caso, se podrá remitir la opinión de la comisión parlamentaria correspondiente al Consejo o a la Comisión.

D) Protección diplomática y consular

Como ya hemos venido manteniendo desde hace tiempo⁸², la protección diplomática y consular resulta ser el único derecho en el que no intervienen las Instituciones comunitarias, dado que son los Estados miembros los que deben garantizar su efectividad, a través de negociaciones internacionales. Este sistema no es extraño en la actividad de la Comunidad dado que suele ser utilizado con frecuencia para eliminar determinados obstáculos que, de momento, no pueden ser solucionados por otra vía. Este sería el caso de acuerdos realizados de cara al reconocimiento de sentencias, sujeción y el status de sociedades y personas morales.

Pues bien, cabe afirmar que, el contenido del estatuto de ciudadanía europea se cierra con lo dispuesto en el art. 8C del T.CE, relativo al derecho de todo ciudadano de la Unión a acogerse a la protección diplomática y consular por parte de un Estado miembro del que no sea nacional, en el caso de que su propio Estado no tenga representación en el territorio del país donde se encuentre, y sólo en el supuesto de que haya mediado un acuerdo internacional entre los miembros de la Unión y los países terceros donde se fuese a otorgar la protección.

La solución recogida en el art. 8C del T.CE, responde al debate abierto sobre la verdadera entidad de la personalidad jurídica de la Unión en las relaciones internacionales y la posibilidad de que actúe en campos reservados a la soberanía estatal⁸³. En este sentido, la protección diplomática y consular se presta y se reconoce a los nacionales del Estado, por lo que es un derecho no ligado a la ciudadanía⁸⁴. La inexistencia de una nacionalidad en el caso de una protección otorgada por la Unión, podría constituir una razón para la negativa del país tercero a reconocerla.

El desarrollo del reiterado artículo 8C del TCE a través de las «Directrices para la protección de ciudadanos comunitarios que no cuenten con representación, por las representaciones diplomáticas comunitarias en terceros países»⁸⁵, aplicables desde el 1 de julio de 1993, supone para el ciudadano europeo un avance considerable respecto a la situación anterior, en la cual no existía obligación jurídica de concederla, aunque, de hecho, la posibilidad existiese.

⁸² Vid. MOLINA DEL POZO: «Viabilidad de una nacionalidad supranacional», en el libro que contiene la Memoria del Primer Congreso Internacional sobre Justicia, Integración y Derechos Humanos, Montelimar, Nicaragua, marzo, 1996, Edita: Corte Centroamericana de Justicia, pag. 109 a 125.

⁸³ Vid. PLANTEY: Tratado de Derecho Diplomático, teoría y práctica, Trivium, Madrid, 1994.

⁸⁴ Vid. JIMENEZ PIERNAS: «La protección diplomática y consular del ciudadano de la Unión Europea», RIE, vol. 20, nº1, 1993, pag. 15.

⁸⁵ Estas Directrices fueron aprobadas por el 241 Comité Político en el mes de marzo de 1993.

Identificado el objetivo del estatuto de ciudadanía en la protección de las relaciones entre la Unión y los nacionales de los Estados miembros, la negativa de éstos a permitir la protección directa de la Unión Europea a sus ciudadanos constituye una prueba más de la debilidad del entramado político en el proceso de integración europeo, aunque de las consideraciones que hemos formulado anteriormente pueda concluirse que la respuesta del Tratado de la Unión Europea se adapta a las dificultades derivadas del Derecho Internacional para reconocer una protección de este tipo por una organización supranacional.

E) Especial mención de los derechos fundamentales

Tanto los derechos que conforman el estatus de la ciudadanía, como todos los restantes derechos que figuran en los Tratados, ya sean de componente económico o social, además de todos aquellos que al paso del tiempo se vayan incorporando, se presentan claramente insuficientes, a nuestro juicio, si se desvinculan de la protección y garantía de los derechos humanos en el seno de la Unión. Las disposiciones doctrinales han ido, con el tiempo, defendiendo el amparo de los ciudadanos comunitarios ante las actuaciones de las Instituciones que puedan atentar contra sus más elementales derechos. Esto se ha traducido en la apertura de un profundo debate basado, fundamentalmente, sobre tres cuestiones: 1) la necesidad o no de incluir en los Tratados una lista de derechos fundamentales; 2) Qué derechos deberían figurar en el mencionado y posible catálogo; y 3) cómo garantizar la protección efectiva de los derechos aludidos.

Pues bien, el art. F2 del Tratado sobre la Unión Europea establece que ésta respetará los derechos fundamentales tal y como se garantizan en el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales, tal y como resultan de las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros como principios generales del Derecho comunitario, no zanjando la vieja discusión acerca de la protección de los derechos fundamentales en la Unión, toda vez que éstos no encuentran su plena garantía en el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas y teniendo presente que le mencionado órgano jurisdiccional comunitario ha excluido la posibilidad de adhesión de la Unión al Convenio Europeo anteriormente citado⁸⁶.

La cuestión relativa a los derechos fundamentales viene a enlazar directamente con la pretensión de dotar a los pueblos de Europa de una Constitución⁸⁷. Es cada vez más frecuente encontrar, a medida que el proceso de integración va avanzando, menciones explícitas de la existencia de una Constitución europea. Así, por ejemplo, el propio Tribunal de Justicia comunitario ha declarado que, aunque el T.CE haya sido celebrado en forma de Convenio internacional, no por ello puede dejar de ser la carta constitucional de una Comunidad de Derecho⁸⁸. El problema que en torno a esta temática se plantea

⁸⁶ Vid. Dictamen 2/96 del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas.

⁸⁷ En este sentido, vid. MOLINA DEL POZO (Dir.): Comentarios al Proyecto de Constitución Europea, Comares, Granada, 1996.

⁸⁸ Dictamen 1/91, Repertorio 1991-I, 6079, pag. 6102.

consiste en determinar hasta que punto esta utilización de la idea de constitución se adecua o no, más o menos, a la realidad jurídico política a que se refiere, y si es conceptualmente correcta en el estado actual de desarrollo del Derecho Comunitario⁸⁹. Como señala algún autor⁹⁰, la Constitución debe ser una monocracia o limitación jurídica del Poder como medio para garantizar la libertad política, y sus instrumentos técnicos han de ser la tutela de los derechos fundamentales y la división de poderes.

En este orden de cosas, puede mantenerse, que es ciertamente discutible el hecho de que los Tratados puedan ser considerados como una Constitución, o si la Comunidad reúne todos los elementos para encuadrarse sin objeciones en el concepto de Estado de Derecho. La expresión Comunidad de Derecho hay que entenderla ceñida exclusivamente a una comunidad cuyos actos normativos se someten al control de los órganos judiciales. Por otra parte, las principales carencias que impiden caracterizar los Tratados constitutivos como una constitución en el sentido pleno del concepto, se pueden estructurar del siguiente modo; en primer lugar, el déficit democrático⁹¹, y en segundo lugar se encuentra la limitación de los fines de la Comunidad al terreno esencialmente económico, de donde a su vez se derivan otras carencias esenciales: la inexistencia de una nueva organización política completa, que elimine en lo posible las relaciones intergubernamentales en el seno de la Unión, una naturaleza eminentemente económica de los valores básicos sobre los que se asienta la Comunidad, etc.

Finalmente señalar que, la ausencia de una declaración formal de derechos fundamentales, no permite que el concepto de constitución abarque a los Tratados constitutivos. La mención que el art. F del TUE hace al Convenio Europeo de Derechos Humanos, parece mas bien cosmética, por cuanto que queda excluida la actividad del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas⁹², residenciándose el control jurisdiccional de los mismos en los tribunales nacionales.

En este sentido, se reconoce como urgente asegurar el pleno respeto de los derechos

⁸⁹ En relación a la constitucionalización de los Tratados, vid. RAUX y MARTINEZ CUADRADO Groupe I: «Elaboration d'un Traité fondamental», Colloque Jean Monnet sur la CIG, Bruxelles, mai, 1996.

⁹⁰ Vid. DIEZ-PICAZO: «Reflexiones sobre la idea de Constitución Europea», RIE, n° 20, 1993, pag. 544.

⁹¹ Aunque ciertamente la democracia es un rasgo fundamental de la identidad europea, se ha podido decir, que no se permitiría a un Estado integrarse en la Comunidad si tuviere un sistema político parecido al comunitario.

⁹² El art. L del TUE, inscrito en las disposiciones finales del mismo, establece que las disposiciones de los tres tratados relativas a la competencia del Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea y al ejercicio de la misma sólo serán aplicables en punto a las modificaciones de los tratados fundacionales, al tercer párrafo de la letra c del apartado 2 del art. K.3 y a las propias disposiciones finales.

Se excluyen, por tanto, del control jurisdiccional del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas las disposiciones comunes del Título I, las disposiciones relativas a la política exterior y de seguridad común, Título V, y las disposiciones relativas a la cooperación en los ámbitos de la justicia y los asuntos de interior, excepción hecha de los artículos K.3.2.c.

La atribución de competencia jurisdiccional al Tribunal de Justicia en relación con las convenciones del art. K.3.2.c, no convierten a éstas en Derecho comunitario, pues se trata de una convención que ha de ser interpretada y aplicada conforme a las normas del Derecho Internacional Público. No es menos cierto que se trata, sin embargo, de convenios de ámbito reducido, estrictamente comunitario.

fundamentales, tanto en las relaciones entre la Unión Europea y los Estados miembros, como entre éstos y sus ciudadanos, así como la conveniencia de introducir en el Tratado una cláusula que prevea la suspensión de los derechos de los Estados miembros, e incluso su expulsión⁹³. Esta misma idea se recoge en el proyecto de texto de la presidencia irlandesa, al afirmar que el Consejo, reunido a nivel de Jefes de Estado o de Gobierno⁹⁴, por unanimidad y a propuesta del Parlamento Europeo, la Comisión o un tercio de los Estados miembros, podrá determinar la existencia de una violación grave y persistente por parte de un Estado miembro, e incluso decidir que se suspendan determinados derechos derivados de la aplicación de las disposiciones del Tratado. Deja sin aclarar, sin embargo, la posibilidad de expulsión de los Estados que persistan en su actitud, salvo que la posibilidad de modificar las medidas como respuesta a cambios en la situación que motivó su imposición, contemple dicha posibilidad de expulsión.

Las soluciones planteadas al respecto son diversas, si bien ya hemos señalado que ha sido excluida la posibilidad de incluir una carta de derechos fundamentales, en la que quedarán incorporados todos los derechos considerados como básicos en el acervo europeo y que quedarían protegidos tanto por las instituciones de la Unión como por las propias de los Estados miembros, a través de una estrecha colaboración entre el Tribunal de Justicia comunitario y los diferentes tribunales nacionales. El texto de la presidencia irlandesa no recoge la mencionada opción, pero, sin embargo, eleva al articulado del Tratado algunos nuevos derechos, como, la igualdad entre el hombre y la mujer, eliminar las desigualdades entre hombres y mujeres, o la introducción en los Tratados de un lenguaje no sexista⁹⁵.

Desde la perspectiva de los derechos que corresponden al ciudadano europeo, hay que tener en cuenta que si se maneja la definición de que el ciudadano comunitario es un ciudadano de un Estado miembro de la Comunidad Europea, se crea una discriminación respecto a los ciudadanos procedentes de terceros países. Así pues, debiera preverse la posibilidad de que los ciudadanos procedentes de terceros países, residentes legalmente, puedan adquirir la ciudadanía comunitaria, con independencia

⁹³ El art. 4 del proyecto de Tratado de la Unión Europea de 1984 (proyecto Spinelli), DOCE C 77/36, de 19 de marzo de 1984, recogía como principios básicos de la Unión la democracia y el respeto a los derechos fundamentales (la Unión debía dotarse de una carta de derechos fundamentales), regulando en su art. 44 las sanciones previstas en caso de incumplimiento, que suponían la suspensión e incluso la expulsión del Estado miembro incumplidor.

⁹⁴ El Consejo reunido en su formación de Jefes de Estado o de Gobierno es, en cualquier caso, una nueva formación del Consejo de la Unión Europea, que no se encuentra prevista en las correspondientes disposiciones institucionales, lo cual viene a agravar aún más, las dificultades en la asignación de competencias, tal como sucedió en relación al pase a la tercera fase de la Unión económica y monetaria. Los mayores problemas surgen al identificar esta nueva formación del Consejo de Ministros con el propio Consejo Europeo, puesto que entre ambos parece darse una identidad de participantes.

⁹⁵ Así pues, el texto de la presidencia irlandesa se limita a introducir un nuevo artículo por el que se establece que la Comunidad respetará los derechos fundamentales tal y como se garantizan en el Convenio Europeo para la protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, firmado en Roma el 4 de noviembre de 1950, tal y como resultan de las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros como principios generales del Derecho Comunitario.

de que carezcan de la condición de nacional de un Estado miembro. Por tanto, la ciudadanía de la Unión debe tener como perspectiva su propia autonomía, basada en el ordenamiento político institucional europeo.

En este orden de ideas, parecería necesario incluir las oportunas modificaciones en los textos de los tratados, al objeto de englobar en la ciudadanía de la Unión los derechos positivos inherentes a la identidad de la persona, entendiendo que dichos derechos se aplicarán en casi su totalidad a todas las personas, como ciudadanos europeos independientemente de su nacionalidad, en cuanto derechos fundamentales y universales y que, precisamente por ello, deben figurar en los Tratados.

La situación configurada en la Europa actual, puede decirse que, se complica aún más, y ello debido al hecho de que la considerable inmigración⁹⁶ procedente del resto del mundo tiende a conferir a nuestra sociedad un carácter cada vez más multiétnico, siendo así que la construcción de la Unión exige la definición de nuevos derechos y deberes que garanticen una convivencia civil entre las razas, entre los sexos y entre las diferentes generaciones y culturas. Entre estos derechos han de constatar, indudablemente, el derecho al estudio, a la cultura y a la educación para los jóvenes, el derecho a la inviolabilidad física y moral de las personas, el derecho a una protección social, el derecho a la asistencia jurídica nacional y europea, junto con aquellos otros que ya conforman el acervo de derechos fundamentales de las democracias europeas.

La mejor prueba del vigor de la ciudadanía es la heterogeneidad⁹⁷, esto es, el respeto recíproco de los derechos fundamentales entre personas que no comparten una cultura común y que tienen orígenes, culturas y creencias diferentes. En este sentido, el binomio ciudadano-extranjero, ya no parece válido, o cuando menos, deberá aplicarse a una gradación distinta en lo relativo a los derechos y libertades fundamentales, a los derechos políticos y a los derechos sociales.

Sea como fuere, lo cierto es que, la ciudadanía de la Unión deberá definirse de forma autónoma a partir de los principios y del sistema jurídico-político, siendo imprescindible que prevea, bajo determinadas condiciones –lo menos restrictivas posibles– el derecho a ser ciudadano de la Unión también para los residentes que no son ciudadanos de un Estado miembro⁹⁸.

⁹⁶ C. FUENTES escribe en el Prólogo del libro de E.BARON: Europa en el alba del milenio, pag. XVIII: «...Europa, tan desconcertada como todos los demás por la pérdida de las comodidades maniqueas de la guerra fría y los refugios ideológicos que ofrecía, se encuentra también desamparada, confusa y dispuesta a refugiarse en sus peores tradiciones históricas: el antisemitismo, el chovinismo y la xenofobia».

⁹⁷ A Erasmo de Rotterdam y a su seguidor Voltaire, les obsesionaba la consecución de una Europa que fuese, ante todo, una unidad cultural, una sociedad de los espíritus aunada por la diversidad nacional de las ciencias, de las artes, las letras (Siècle de Louis XIV, cap. XXXIV). Unidad cultural que, como más tarde Guizot asevera, «no anula la variedad, al contrario, es como un raro perfume compuesto de mil esencias distintas», vid. CHABOD: Historia de la idea de Europa, Edersa, Madrid, 1992, pag. 107 y 144.

⁹⁸ Vid. Informe de la Comisión de Libertades Públicas y Asuntos Interiores sobre la ciudadanía de la Unión, ponente Sr. Imbeni, de 21-12-1993, A3-0437/93.

III.2.3. El Proyecto de Constitución de la Unión

El texto contenido en el Proyecto de Constitución posee tres importantes anteproyectos⁹⁹, cuyas redacciones son bastante similares al texto que definitivamente quedó incorporado al Proyecto de febrero de 1994 que ahora vamos a comentar. No obstante, dicha versión final, presentada por el Sr. Herman, presenta una serie de modificaciones, que han de tenerse como positivas en lo que a su evolución se refiere, sobre todo en el ámbito concreto de los derechos fundamentales.

La protección de los derechos fundamentales por parte de la Unión queda recogida en el artículo 7. Dicho precepto mantiene el pequeño preámbulo introductorio¹⁰⁰ en el que se procede a explicar que la Unión respeta los derechos fundamentales del Convenio de Roma de 4 de noviembre de 1950 y los garantizados por los demás instrumentos internacionales, así como los derivados de las tradiciones comunes de los Estados miembros. En líneas generales, puede decirse que, el texto definitivo de Proyecto de Constitución presenta innovaciones mínimas respecto a los precedentes textos que conformaban los anteproyectos, en materia de derechos fundamentales. En este orden de cosas, pueden señalarse como directrices –siguiendo la exposición de ARDILA TEJEDOR–¹⁰¹ las siguientes:

- Como novedad más destacable, señalar que, el catálogo de derechos deja de situarse dentro del articulado, para pasar a ser casi un apéndice al mismo en el último Título VIII, pero con la referencia al mismo recogida, como era habitual en el art. 7.
- Se vuelve a la numeración (números árabes) y no a la clasificación con letras de abecedario, que mantenía el último proyecto de anteproyecto.
- Se mantiene la supresión en el derecho num. 5b) del respeto a la libertad de cátedra, modificada en el anteproyecto de septiembre.
- Se mantienen los recién llegados, derecho a organizar (y no sólo a participar en reuniones y manifestaciones políticas), a través del derecho num.8 y también el

⁹⁹ En efecto, el primero es de 17 de febrero de 1993, el segundo lleva fecha de 27 de Abril de 1993, ambos elaborados por la Comisión de Asuntos Institucionales, pero contando con la ponencia del Sr. Oreja Aguirre, y un tercero ya con el Sr. Herman al frente de dicha Comisión, de fecha 9 de septiembre de 1993.

¹⁰⁰ Dicho preámbulo generalista fue introducido por el Proyecto de 27 de Abril de 1993. Como señala ARDILA TEJEDOR en la obra colectiva que dirigimos *Comentarios al Proyecto de Constitución Europea*, op. cit. pag. 455, las modificaciones del proyecto de abril en relación a su inmediato de febrero son:

- el art. 6 se configura como la libertad de circulación de los ciudadanos (antes se incluía como un derecho fundamental más);
- el art. 7 (antes art. 8), enumera los derechos fundamentales y añade un pequeño preámbulo explicativo de su contenido;
- se altera el orden de algunos artículos (los art. 1 y 2 se convierten en art. 2 y 1);
- se añaden algunas frases explicativas de los derechos a proteger (art. 2), o por el contrario se suprimen (art. 9);
- se incluye como novedad el respeto al medio ambiente.

¹⁰¹ Vid. ARDILA TEJEDOR en la obra colectiva que dirigimos: *Comentarios al Proyecto de Constitución Europea*, op. cit. pag. 455.

derecho a celebrar convenios colectivos a nivel de la Unión en el derecho num. 12b).

- Se reduce el apartado c) del art. 3 relativo a la igualdad ante la ley, sin especificar particularmente en qué campos se da la discriminación sexual con mayor intensidad. Esta aclaración, si bien podría considerarse superflua, no entorpecía la claridad de su redacción.
- Se añade como novedad muy significativa el derecho de los objetores de conciencia a rechazar el servicio militar, en el derecho num. 4.2.

Sin embargo, lo que mas sorprende al leer el texto, es la enorme similitud que posee con la Declaración de Derechos y Libertades aprobada por el Parlamento Europeo el 12 de Abril de 1.989, sobre la base del informe del Sr. De Gucht de fecha 16 de diciembre de 1988. Algo constatable en el Preámbulo, pero más llamativamente en la Declaración de derechos en sí misma. Tanto es así, que tan solo la libertad de movimiento (integrada en el art. 6 del Proyecto como derecho autónomo), el principio de democracia y la protección a los consumidores, se desmarcan de la redacción del Catálogo. El resto de los derechos enumerados por la Declaración es prácticamente idéntica, por lo que, puede afirmarse que, dicha Declaración constituye una fuente de inspiración absoluta del Catálogo que en el Proyecto se contempla al formular el listado de derechos. Puede decirse que se trata de un claro y valioso precedente para la toma en consideración de los distintos derechos incluidos en el Proyecto de Constitución, y ello, no obstante tratarse de una Declaración aprobada únicamente por el Parlamento Europeo y, por consiguiente, sin el carácter normativo propio de los textos que lo acompañan (Tratados Constitutivos, Acta Única Europea y Tratado de la Unión Europea).

La redacción del Proyecto de Constitución Europea, hace una importante referencia en su Preámbulo a los derechos fundamentales, sobreentendiendo por tales, los valores comunes a los pueblos que la integran y, en particular, en la igualdad, en la dignidad humana, en la tolerancia y solidaridad y en el respeto a los principios de democracia y primacía del derecho, garantizando a los ciudadanos mejores condiciones de vida y un papel activo¹⁰².

Normalmente, a lo largo de la historia constitucional, los derechos no aparecen clasificados, sino que su enumeración responde a la voluntad del legislador. Por ello, la doctrina respondiendo a una de sus funciones más básicas, ha ido elaborando diferentes clasificaciones de los derechos fundamentales. Tomando como guía una de ellas, concretamente aquella que formula una catalogación de los derechos basándose en la naturaleza del bien protegido y la forma de protección¹⁰³, y que encuadra a los derechos fundamentales de la siguiente manera¹⁰⁴:

¹⁰² Vid. MOLINA DEL POZO: *Comentarios al Proyecto de Constitución Europea*, op. cit., especialmente cuando realizamos el análisis del Preámbulo del Proyecto en pag. 1 a 23.

¹⁰³ Vid. SÁNCHEZ AGESTA: *Curso de Derecho Constitucional Comparado*, Madrid, 1988, pag. 81 a 83.

¹⁰⁴ Continuamos también siguiendo aquí el encuadramiento que de los derechos fundamentales contemplados en el Proyecto de Constitución europea hace ARDILA TEJEDOR en la obra colectiva que dirigimos: *Comentarios al Proyecto de Constitución Europea*, op. cit. pag. 456 y 457.

- Derechos civiles (derechos de la intimidad personal) que incluirían los derechos números, 1, 2, 3 y 6 del Proyecto, es decir, los derechos a la vida, a la dignidad, igualdad ante la Ley, y a la vida privada.
- Derechos económicos (derechos de libertad económica), donde se insertan los derechos números 12 a 14, concretamente, la libertad profesional y condiciones de trabajo, los derechos sociales colectivos, el derecho a la protección social y el derecho a la educación.
- Derechos públicos (de intervención en la formación de la opinión pública), en donde se incluyen los derechos números 4, 5, 8, 9, 15 y 16, es decir, la libertad de pensamiento, de opinión e información, de reunión, la libertad de asociación, de acceso a las informaciones, y de acceso a la justicia.
- Derechos políticos (de participación en la vida pública, derechos de libertad política, derecho de sufragio), tales como el derecho incluido en el número 20 del Proyecto, es decir, el derecho de petición; además, el texto recoge en sus art. 4 y 5 los derechos electorales de los ciudadanos, así como su actividad política.
- Derechos sociales (derechos del desenvolvimiento personal y derechos sociales strictu sensu), que abarcarían los derechos números 7 y 10, concretamente, el derecho a la protección a la familia y el derecho a la propiedad. Este apartado podría ampliarse con los art. 12 a 14, sin embargo ya los hemos insertado dentro de los derechos económicos, al poder considerarse también como derechos sociales en sentido estricto.

Como podemos advertir, todavía la escasez de derechos políticos marcan la pauta de un régimen que presenta actualmente aún claras deficiencias democráticas, tal y como ya habíamos señalado con anterioridad. Sin embargo, no puede negársele su encuadre liberal y en el que se valora el bienestar social como elemento fundamental de su propia existencia. Si bien esta catalogación únicamente nos puede servir como un punto de referencia, ya que, como es bien conocido, desde que en 1979 se procediera a la primera elección por sufragio universal y directo de los miembros del Parlamento Europeo (y así se mantiene y corrobora en el art. 14 del Proyecto), y con el Tratado de la Unión Europea, el derecho de sufragio activo y pasivo en elecciones locales y al Parlamento Europeo (art. 8B). Además, la aprobación del presupuesto comunitario por el Parlamento Europeo, en la medida en que en dicha institución se representa la voluntad popular, supone otro elemento más de carácter positivo hacia la consecución de una mayor democratización.

Por otro lado, no conviene olvidar que el propio Proyecto de Constitución menciona las atribuciones reseñadas, si no en el catálogo de derechos, sí en artículos anteriores, que presentan idéntico valor jurídico. En este sentido, el art. 4 se consagra a los derechos electorales de los ciudadanos, que además podrán ser ampliados mediante ley constitucional, y que el art. 5 concede el derecho a todo ciudadano a ejercer una actividad política. A todo ello coadyuva el art. 6 primero y el derecho número 20 al final, respecto al derecho de petición¹⁰⁵.

¹⁰⁵ Vid. ARDILA TEJEDOR en la obra colectiva: Comentarios al Proyecto de Constitución Europea, op. cit. pag. 457.

III.2.4. El Tratado de Amsterdam

Como ha podido apreciarse, no se ha hecho referencia alguna hasta ahora, ni tampoco se hará en las páginas que siguen, al enfoque jurisprudencial en el tratamiento de los derechos fundamentales, dentro del ámbito comunitario. Ello se debe a que nuestro análisis se viene formulando exclusivamente desde una perspectiva de derecho positivo, dejando intencionadamente al margen todos los aspectos jurisdiccionales, dado su enorme importancia y amplitud científica, lo cual nos llevaría a la necesidad de elaborar otro estudio que comportara un exhaustivo examen de toda la labor del Tribunal de Justicia comunitario en torno a los derechos fundamentales. Así pues, formulada la anterior consideración, pasaremos ya a estudiar los dos puntos que, a nuestro juicio completan la temática objeto de este artículo, es decir, la Conferencia Intergubernamental y la ciudadanía europea, de una parte, y el texto consolidado del Tratado de Amsterdam, por otra.

A) La Conferencia Intergubernamental y la ciudadanía Europea

La convocatoria de esta Conferencia¹⁰⁶ se encontraba prevista en el propio Tratado de la Unión Europea¹⁰⁷. El objetivo de la reforma que se preveía no era otro que el de equiparar a la Unión para afrontar los desafíos inmediatos de este fin de milenio, y preparar su entrada en el siglo XXI. Dichos desafíos serían, acercar la Unión al ciudadano a través de procedimientos comprensibles, transparentes y democráticos, y de unas instituciones eficaces legitimadas ante sus ciudadanos, garantizar a los ciudadanos una zona de libertad, seguridad y justicia, clarificar el papel de las regiones en la Unión, dotar a la Unión de coherencia y unidad en su acción externa, etc.; y, gravitando sobre todas estas cuestiones, las nuevas adhesiones de los países de Europa central y oriental. Estad adhesiones requieren, como condición indispensable, la satisfactoria conclusión de las diversas cuestiones objeto del mandato de la Conferencia¹⁰⁸.

Pues bien, cabe afirmar que, la ciudadanía europea no es, en sentido estricto, abordada

¹⁰⁶ El Consejo Europeo de Madrid de 15 y 16 de Diciembre de 1995, adoptó la decisión de iniciar la Conferencia Intergubernamental para la reforma de los Tratados el 29 de Marzo de 1996, siendo que el Consejo Europeo celebrado en Turín en esa misma fecha, fijó el mandato y la agenda de la misma, entre cuyos temas se incluía la ciudadanía europea y los derechos fundamentales.

¹⁰⁷ En efecto, el T.U.E., en su art. N.2 afirmaba que, en 1996, se convocaría una Conferencia de los representantes de los gobiernos de los Estados miembros para que examinase, de conformidad con los objetivos establecidos en los artículos A y B de las disposiciones comunes, aquellas del T.U.E., para las que se prevea una modificación, siendo el único límite que el propio Tratado establece a esta reforma, el relativo al acervo comunitario que se recoge en el artículo M

(«ninguna disposición del presente Tratado afectará a los Tratados constitutivos de la Comunidad Europea ni a los Tratados y actos subsiguientes que lo hayan modificado o completado») de las disposiciones finales del mismo.

¹⁰⁸ Vid. Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Dublín, de fecha 13 y 14 de Diciembre de 1996, DOC./96/8.

en la Conferencia; será de hecho, a través de la cuestión de los derechos fundamentales, que se podrá dotar de mayor sustantividad al concepto de la ciudadanía, así como también mediante el tratamiento de otros temas próximos, tales como la transparencia, pero especialmente, a través de la propuesta de introducción en los Tratados de los conceptos de flexibilidad, cooperación reforzada u otros semejantes¹⁰⁹.

En este orden de ideas, estamos convencidos de que a la hora de analizar las cuestiones relativas a la integración diferenciada, es absolutamente necesario evitar la introducción en el debate de nociones específicas, tales como geometría variable, varias velocidades, núcleo duro, solidaridades reforzadas, etc.¹¹⁰, y concentrar los esfuerzos de la reflexión en la fijación de dos ideas fundamentales, la integración en el tiempo y la integración según la materia.

Se puede describir la integración en el tiempo como aquella desarrollada por los Estados miembros, con un objetivo único e igual para todos, con asincronía en sus actuaciones, en función de sus respectivos puntos de partida. La integración según la materia permite que los Estados miembros formen grupos, que generen nuevas competencias sobre la base de nuevos procedimientos, cuyos resultados no serán aplicados a quienes no participen de ese grupo. De este modo son integración en el tiempo los periodos transitorios, las cláusulas «stand still» o las excepciones de la Unión Económica y Monetaria, mientras que son integración según la materia el Protocolo Social o las derogaciones a la Unión Económica y Monetaria, siendo que en el marco jurídico institucional es, de todo punto, inaceptable mantener esquemas de integración según la materia en el primer pilar, así como en el segundo y tercero. Y no

¹⁰⁹ Así, por lo que se refiere a la flexibilidad, el Proyecto de Tratado realizado por la presidencia irlandesa, reconoce que ésta es una de las más importantes cuestiones de entre las que estaban siendo tratadas en la Conferencia y, por tanto, las decisiones que se tomaban acerca de esta temática iban a revestir una importancia decisiva para el futuro de la Unión.

Por otra parte, puede encontrarse idéntica opinión a la expuesta, en el documento francoalemán de Octubre de 1996, así como en la propuesta portuguesa de Diciembre de 1996.

¹¹⁰ – Geometría variable: pretende incluir a todos los países en un proceso de integración en el que, de otra manera, no habrían querido participar. Parte de un sistema de construcción uniforme que desemboca en una Europa «a la carta» o en la no Europa.

– Varias velocidades: Instrumento utilizado ocasionalmente para integrar a «desiguales». Las derogaciones temporales del acervo comunitario en los casos de nuevas adhesiones, constituyen el ejemplo más claro. Dentro de este modelo podemos encontrar varias categorías. Así:

1) Núcleo duro: Consiste en establecer unas condiciones fijadas exclusivamente por los países que pretenden avanzar en la integración comunitaria.

2) Solidaridad reforzada: se trata de una postura que fue formulada por España y que se revelaba como la más conciliadora. Nos hallamos ante una «versión» del núcleo duro, si bien incluye unos matices que son muy importantes: a) sólo debe ponerse en práctica si es necesario recurrir a la integración diferenciada –es necesario agotar antes todas las posibilidades que permitan una integración homogénea para todos los Estados miembros– ; b) sólo de carácter temporal –como medio que permita a todos, aunque en diferentes plazos, alcanzar un fin común– ; c) las condiciones de acceso las fijan todos los países por unanimidad, antes de la creación de ese núcleo «inicial» o «central»; d) se requieren políticas de acompañamiento que permitan la incorporación de los Estados que no puedan acceder inicialmente a ese núcleo; e) inderogabilidad del acervo comunitario y mantenimiento del marco institucional único.

lo es, porque la introducción de la variable material en uno de los ámbitos amparados en el Tratado sobre la Unión Europea, genera necesariamente distorsiones en cualquiera de los demás ámbitos, de modo que hacen imposible la consecución de los objetivos marcados en los Tratados, y, por tanto, suponen el fin del proceso de integración tal como ha sido concebido desde su inicio.

Una imagen que, quizás, pueda ser útil para explicar lo que intentamos decir, es la que proporciona el famoso cubo del matemático RUBIK¹¹¹. El juego consiste en operar con las seis móviles caras multicolores de un hexaedro, formadas por distintos pequeños cubos (Estados miembros) hasta que todas presenten un mismo color. Así, la construcción europea (cubo) habrá alcanzado los objetivos perseguidos en el art. 2 del Tratado (seis caras de color uniforme), mediante la puesta en marcha de las acciones comunes y las políticas coherentes por todos los Estados miembros (movimientos del cubo). Cuando los sistemas o mecanismos de integración según la materia son practicados en el sistema del Tratado, no sólo el objetivo final de la construcción europea no puede ser logrado (puesto que una de las caras, aquella que incluye alguna derogación del acervo por parte de alguno de los Estados miembros) sino que esa alteración, conduce necesariamente a que el resto de las superficies no tengan un color uniforme. Esto es, el problema de las derogaciones del acervo en un ámbito material considerado, son contradictorias con la coherencia edn el resto de los ámbitos del Tratado.

Así pues, la definición del Estatuto de ciudadanía debe partir del acervo comunitario y, por consiguiente, es indispensable la plena realización de la libertad de circulación, de residencia y de ejercicio de actividades políticas, económicas, profesionales y sociales en todo el territorio de la Unión¹¹². Por tanto, cualquier distorsión que se introduzca en cualquiera de los países, en cualquiera de los ámbitos materiales del Tratado sobre la Unión Europea, tendría el efecto de limitar para éste el acervo comunitario, estableciendo diferencias en los derechos garantizados para sus nacionales y los no nacionales respecto del resto de los Estados miembros, que imposibilitaría la existencia de un estatuto coherente de ciudadanía europea¹¹³.

B) El Texto consolidado del Tratado

Puede decirse que, en materia de ciudadanía europea y de derechos fundamentales, las nuevas disposiciones aparecen dispersas a lo largo del articulado del nuevo Tratado de Amsterdam.

¹¹¹ Vid. nuestra «Note d'orientation sur les problèmes concernant l'intégration différenciée pour la réunion des Chefs de file sur la CIG», de fecha 12-Febrero-1997, original preparado por el Centro de Estudios Europeos de la Universidad de Alcalá.

¹¹² Vid. Informe de la Comisión de Libertades Públicas y Asuntos Interiores sobre la ciudadanía de la Unión, Ponente Sr. Imben; de fecha 21 de Diciembre de 1993, A3-0437/93.

¹¹³ Sobre toda esta temática vid. MOLINA DEL POZO: «La ciudadanía Europea. Razones y significados de una atribución política», en la obra La Unión Europea en los albores de un nuevo siglo, Liber Amicorum a Jacqueline Lastenouse-Bury, Euroius, Madrid, 1997, pag. 239 a 256.

En primer lugar, la Primera Parte del Tratado de Amsterdam, y en concreto el art. 1, incluye ciertas disposiciones sobre derechos fundamentales y no discriminación. En este sentido:

- 1) Se modifica parcialmente el art. F del TUE, a fin de proclamar explícitamente en su nuevo párrafo 1 los principios básicos generales de la Unión, es decir, la libertad, la democracia, el respeto de los derechos humanos, de las libertades fundamentales, y del Estado de Derecho, que son comunes a todos los Estados de la Unión, la cual debe, a su vez, de respetar la identidad nacional de sus Estados miembros. Al mismo tiempo, se modifica también la primera frase del art. O del TUE, a fin de dejar claro que dichos principios generales deben de ser respetados también por los Estados candidatos a la adhesión.
- 2) Se inserta un nuevo artículo al final del Título I, concretamente se trata del art. F.1. del Tratado de la Unión Europea¹¹⁴, en el cual quedan previstas las acciones a adoptar para el caso de infracción por un Estado miembro de estos principios generales, contenidos en el señalado nuevo párrafo 1 del art. F del TUE, en los que aposenta sus bases la Unión. En tales supuestos, corresponde, en primer lugar, al Consejo, reunido en su composición de Jefes de Estado y de Gobierno¹¹⁵, determinar por unanimidad la existencia de una violación grave y constante de tales principios generales, a propuesta de un tercio de los Estados miembros o de la Comisión, y previo dictamen conforme del Parlamento Europeo obtenido por mayoría de dos tercios de los votos emitidos y que representen a la mayoría de sus miembros. Con carácter previo, se habrá invitado al Gobierno del Estado afectado a presentar sus observaciones. Efectuada tal determinación por parte del Consejo en su composición de Jefes de Estado y de Gobierno, corresponderá al Consejo de Ministros decidir por mayoría cualificada la suspensión de algunos de los derechos derivados de los Tratados en relación con dicho Estado, incluido el derecho de voto en el seno del Consejo¹¹⁶, si bien las obligaciones de aquél conforme a los Tratados seguirán siendo vinculantes en todo caso. Sin embargo, si las circunstancias que motivaron la imposición de medidas cambiaran, el Consejo de Ministros puede decidir, también esta vez por mayoría cualificada, la modificación y revocación de las reiteradas medidas adoptadas.

¹¹⁴ Otro tanto prevé un nuevo art. 236 para el Tratado de la Comunidad Europea, el texto que se inserta para el nuevo art. 96 del Tratado de la Comunidad del Carbón y del Acero, y el contenido del también nuevo art. 204 del Tratado de la Comunidad de la Energía Atómica.

¹¹⁵ Sobre el tema de la composición del Consejo, formada por los Jefes de Estado y de Gobierno, y no por ministros como señala el art. 146 del TCE, produciendo posible confusión entre el Consejo de la Unión Europea y el Consejo Europeo, vid. por todos nuestros trabajos anteriormente publicados el reciente, incluido en la obra colectiva *El Tratado de Amsterdam: análisis y comentarios*, cuyo Director ha sido el Comisario M. OREJA, en su calidad de Catedrático Europeo Jean Monnet de la Universidad Complutense de Madrid, que conforma el epígrafe correspondiente del Libro reseñado, sobre el Consejo Europeo, pag.

¹¹⁶ Como establece el párrafo 2 in fine, del art. F.1 del TUE, cuando se proceda a llevar a cabo la suspensión de derechos reseñada, el Consejo habrá de tener en consideración las posibles consecuencias, que semejante suspensión, pueda acarrear para los derechos y las obligaciones de las personas físicas y jurídicas.

- 3) Por fin, en relación con el párrafo 2, del art. F del TUE, que recoge el compromiso de la Unión de respetar los derechos fundamentales garantizados en el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales, de 4 de Noviembre de 1950, el nuevo Tratado de Amsterdam incluye una Declaración al Acta Final sobre la abolición de la pena de muerte¹¹⁷.

Así pues, y a tenor de cuanto se ha expresado hasta ahora en el párrafo del que nos ocupamos, podemos indicar a modo de conclusión, que la fórmula decidida en relación con los Estados miembros y los candidatos puede considerarse satisfactoria, tanto respecto de los principios básicos y la modalidad de voto (unanimidad en el Consejo, en su formación de Jefes de Estado y de Gobierno, y voto por mayoría cualificada en el Consejo de la Unión), como del papel del Parlamento Europeo (dictamen conforme por mayoría de dos tercios de los votos emitidos, que representen la mayoría de los miembros que componen el Parlamento). Por el contrario, es de lamentar el limitado alcance de la reforma en cuanto al control jurisdiccional del respeto de los derechos fundamentales. En este orden de ideas, hay que señalar, como el Parlamento Europeo ha sostenido la adhesión de la Unión al Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, y también, que la protección por el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas sería una alternativa aceptable. Además, el Parlamento Europeo ha pedido el acceso directo al Tribunal de los particulares en los supuestos de violación de los derechos fundamentales mediante un acto que emane de una Institución de la Unión. Esto último se ha logrado con la redacción que ahora se ha dado al nuevo art. L —que abarca también el tercer pilar, pero no a la PESC— aun que la disyuntiva de fondo continua sin ser resuelta.

Pues bien, fuera ya del artículo 1, se incluye un nuevo párrafo cuarto al Preámbulo del TUE, en el que se reafirma el compromiso de la Unión con los derechos sociales fundamentales definidos en la Carta Social Europea firmada en Turín el 18 de Octubre de 1961, y en la Carta comunitaria de los derechos sociales fundamentales de los trabajadores de 1989.

Por tanto, puede afirmarse que, en relación con la ampliación de los derechos socioeconómicos de los ciudadanos europeos, los resultados son favorables en cuanto a la ampliación de los derechos sociales fundamentales de los trabajadores. En cambio, no se tuvieron en cuenta otras demandas que planteaba el Parlamento Europeo, tales como la de incluir el derecho a los servicios públicos entre los derechos de los ciudadanos de la Unión —probablemente por temor a sus repercusiones sobre la política de la libre competencia—, ni la del derecho a un medio ambiente sano —por el problema que entrañarían posibles responsabilidades de carácter económico—.

De otra parte, en materia de no discriminación, se introduce un nuevo art. 6A en el Tratado de la Comunidad Europea y en el que se recoge la posibilidad de que el Consejo, por

¹¹⁷ En dicha Declaración se recuerda, que el Protocolo nº 6 del citado Convenio, firmado y ratificado por la mayoría de los Estados miembros, prevé la abolición de la pena de muerte y que, de hecho, desde la firma del mencionado Protocolo, el día 28 de Abril de 1983, la pena de muerte ha sido abolida en la mayoría de los Estados miembros y, desde luego, no ha sido aplicada en ninguno de ellos.

unanimidad, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo, adopte medidas tendentes a luchar contra todo tipo de discriminación por motivos de sexo, de origen racial o étnico, de religión o creencias, de minusvalía, edad o tendencias sexuales¹¹⁸.

En este sentido, podemos decir que, en contra de los deseos manifestados por el Parlamento Europeo, esta cláusula no aparece dotada de efecto directo (a diferencia de la del art. 6 en función de la nacionalidad), siendo que su vigencia práctica queda subordinada a la unanimidad del Consejo para la adopción de la legislación derivada. Además, se otorga al Parlamento Europeo la simple consulta, en lugar de aplicarse el procedimiento decisorio de la codecisión para las medidas legislativas de aplicación, como estaba requiriendo el órgano asambleario comunitario (y como se le reconoce en el nuevo Tratado en relación con el art. 6 y la nacionalidad, que anteriormente se basaba en el procedimiento de cooperación).

Por otro lado, en materia de igualdad entre el hombre y la mujer, se completa, en primer lugar, el art. 2 del Tratado de la Comunidad Europea a fin de introducir aquella entre los fines de la Comunidad. De igual modo, se completa el art. 3 con la inclusión de un nuevo párrafo que fija el objetivo de eliminar las desigualdades y de promover la igualdad entre el hombre y la mujer al llevar a cabo las actividades contempladas en dicho precepto para la realización de tales fines.

Así pues, es cierto que se han introducido en el Tratado algunas modificaciones importantes en materia de igualdad entre hombres y mujeres, pero la reforma del art. 119, aunque incluye ahora el principio de igualdad de retribuciones y la codecisión del Parlamento Europeo para las medidas legislativas derivadas del mismo, queda por debajo de las expectativas del Parlamento Europeo, que reclamaba una política de igualdad de oportunidades más decidida y amplia, y no limitada únicamente al campo de la política social.

De otra parte, en materia de Protección de los individuos respecto del tratamiento y de la libre circulación de los datos personales, se establece un nuevo art. 213 ter del Tratado de la Comunidad Europea, que reconoce dicha protección en relación con las instituciones y organismos de la Comunidad, a partir del 1 de Enero de 1999. Con anterioridad a esa fecha, se prevé la creación por codecisión de un organismo de vigilancia independiente en relación con el tratamiento y circulación de dichos datos por tales instituciones y organismos.

Respecto a este nuevo texto que ha quedado incorporado al Tratado de Amsterdam no hay sino que felicitarse por la inclusión de los términos en los que se expresa el contenido de la nueva disposición mencionada.

Por último, en relación con la situación jurídica de las iglesias y de las organizaciones no confesionales, el nuevo Tratado incluye una Declaración al Acta Final, en la que expresamente se declara que la Unión respetará y no prejuzgará el estatuto jurídico de que disfrutaban las iglesias y las asociaciones o comunidades en los Estados miembros, así como el estatuto jurídico de las organizaciones filosóficas y no convencionales.

¹¹⁸ Este artículo se completa con una Declaración al Acta Final relativa a los minusválidos, a fin de que las instituciones comunitarias tengan en cuenta las necesidades de los minusválidos al elaborar medidas de aproximación de las legislaciones sobre el establecimiento y el funcionamiento del mercado interior (art. +100A).

Pues bien, en otro orden de cosas y dentro del artículo 2 del nuevo Tratado, dedicado a las modificaciones del T.CE, se alteran y completan algunas cuestiones referidas en los artículos 8 y siguientes del T.CE a la ciudadanía de la Unión. Así:

- Por un lado, se completa el art. 8 del T.CE para dejar absolutamente claro que la ciudadanía de la Unión será complementaria y no sustitutiva de la ciudadanía nacional.
- Por otro lado, se añade un nuevo tercer párrafo al art. 8D del TCE para recoger el derecho de los ciudadanos a dirigirse y a obtener contestación de las instituciones u organismos de la Unión en cualquiera de las doce lenguas en que se encuentran oficialmente redactados los Tratados.
- Además, se añade un nuevo apartado al Preámbulo del TCE a fin de incluir la decisión de promover un amplio acceso a la educación y a su continua actualización.
- En materia de cultura, se modifica el apartado 4 del art. 128 del TCE para incluir el compromiso de la Unión de respetar y fomentar la diversidad de sus culturas.
- Por último, se aborda la cuestión de las actividades de servicio voluntario, también en el art. 8, si bien no llega a acordarse la creación y puesta en marcha de un cuerpo de paz voluntario europeo, tal como había propuesto el Parlamento Europeo¹¹⁹.

Así pues, a modo de conclusión sobre esta última parte, puede afirmarse que, a pesar de los avances obtenidos, no se ha introducido de hecho en el Tratado un capítulo único sobre la ciudadanía europea que incluyese, además, los derechos fundamentales¹²⁰,

¹¹⁹ En su lugar, una simple Declaración al Acta Final, reconoce la importante función de las actividades de servicio voluntario para el desarrollo de la solidaridad social, y recoge el compromiso de la Comunidad de estimular la dimensión europea de las organizaciones voluntarias, sobre todo el intercambio de información y experiencia, así como la participación de jóvenes y adultos en el trabajo voluntario.

¹²⁰ No obstante, el Consejo Europeo de Luxemburgo del 12 y 13 de Diciembre de 1997, en el documento de Conclusiones de la Presidencia, incluyó una Declaración en el comienzo del cincuentenario de la Declaración Universal de Derechos Humanos (vid. Anexo 3, pag. 38, 39 y 40). En la mencionada Declaración, el Consejo Europeo reitera solemnemente el compromiso de la Unión Europea de respetar y defender los derechos de todos los seres humanos, y recuerda que la Unión se basa en los principios de libertad, democracia, respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, así como del Estado de Derecho, principios todos ellos comunes a los Estados miembros. Asimismo, el Consejo Europeo destaca el carácter universal de los derechos humanos, e insiste en que todos los Estados tienen la obligación de desarrollar y de alentar el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales para todos, sin distinción de raza, sexo, lengua o religión. También, el Consejo Europeo recuerda su Declaración sobre los Derechos Humanos de junio de 1991 y reitera que el respeto, el fomento y la salvaguardia de los derechos humanos constituye un factor esencial de las relaciones internacionales y una de las piedras angulares de la cooperación europea, así como de las relaciones entre la Unión Europea y los terceros países.

Por otra parte, el Consejo Europeo en su Declaración con motivo del cincuentenario referido, hace un llamamiento a todos los Estados para que intensifiquen su acción en materia de derechos humanos: 1) adhiriéndose a los instrumentos internacionales de los que todavía no sean Partes, con vistas a alcanzar el objetivo de la ratificación universal de los Tratados y protocolos internacionales relativos a los derechos humanos; 2) garantizando una aplicación más rigurosa de esos instrumentos; 3) fortaleciendo el papel de la sociedad civil en materia de fomento y protección de los derechos humanos; 4) fomentando las actividades sobre el terreno y desarrollando la asistencia técnica en el ámbito de los derechos humanos; 5) reforzando muy especialmente los programas de formación, sensibilización y educación sobre los derechos humanos.

tal como demandaba en su día el Parlamento Europeo. Los derechos de los ciudadanos de la Unión, siguen estando dispersos en diversas partes del nuevo Tratado, tal como ya formulábamos con anterioridad, no habiéndose conseguido finalmente incluir tampoco la lista de los derechos fundamentales recomendada por el Parlamento Europeo.

Se ha consagrado la idea de la no sustitución de la ciudadanía nacional por la ciudadanía de la Unión Europea, lo que no añade nada nuevo, pero no se ha reforzado significativamente el concepto de ésta última.

Además, se mantiene el statu quo anterior en lo que se refiere a la exigencia de la unanimidad para completar los derechos de los ciudadanos europeos (art. 8E). Tampoco se ha conseguido la atribución de efecto directo al art. 8A, como pedía el Parlamento Europeo, y la realización plena de la libre circulación de personas ha sido sometida a plazo.

No se ha producido tampoco, ni la ampliación del derecho de petición al Parlamento Europeo, ni el refuerzo de los partidos políticos, ni la ampliación del derecho de voto y a presentarse como candidato en las elecciones regionales.

De otro lado y como quedó especificado, más allá de declaraciones, la creación de un cuerpo de voluntariado, a nivel europeo, para la paz, ha sido postergada sine die.

Tampoco se ha conseguido incluir en el nuevo texto de Amsterdam el necesario reconocimiento pleno de los derechos de los ciudadanos nacionales de terceros países, pero que residen legalmente en territorio de la Unión. En este sentido, el Parlamento Europeo solicitaba el reconocimiento en el Tratado del respeto de los derechos humanos, el principio de igualdad de trato, y el de no discriminación en materia de derechos sociales, económicos y culturales. En su lugar, se han adoptado únicamente ciertas normas de menor alcance.

Finalmente, la situación no parece ser tampoco la ideal en lo referente al derecho a la información y a la libertad de expresión para todos los ciudadanos de la Unión sobre los temas que afectan a ésta, como pedía el Parlamento Europeo.

COHESION, AMPLIACION Y RETOS DE LA INTEGRACION EUROPEA

JOSÉ ANTONIO NIETO SOLÍS

Profesor Titular de Economía Aplicada
Universidad Complutense de Madrid

1. Tres retos y una ampliación

Con la llegada del Siglo XXI, la Unión Europea parece decidida a emprender una nueva ampliación. Se especula incluso con la presencia de once nuevos países y se han creado grandes expectativas sobre los cambios que tal circunstancia habrá de tener sobre el propio proceso europeo de integración. Es más, la revisión del Tratado de Maastricht se realizó con la vista puesta en la nueva ampliación y las negociaciones sobre perspectivas financieras para los próximos años se van a ver seriamente afectadas por tal posibilidad.

En mi opinión resulta exagerado priorizar de tal forma la futura ampliación de la Unión. Es más, yo creo que hay tres retos previos a la ampliación, y sólo tras disponer de la certeza de que se puede avanzar en ellos merece la pena extender nuestro proceso de integración hacia otros países del Viejo Continente. Por orden de importancia, la Unión Europea debiera centrarse en:

- La definición de sus objetivos y medios de acción;
- La mejora de la situación económica y social.
- El logro de un mayor impulso político e institucional.
- La ampliación de la Unión y el fortalecimiento de las relaciones exteriores.

Fiel a su promesa, la Comisión Europea ha publicado el informe titulado 'Agenda 2000', donde analiza la posible integración de Polonia, Chequia, Hungría, Eslovenia, Estonia, además, de Eslovaquia, Letonia, Lituania, Rumanía y Bulgaria, que junto con Chipre, constituyen el grupo de candidatas a la integración. El documento plantea una interesante aproximación al problema de la ampliación, que como es natural presenta una doble vertiente: por una parte, la asimilación comunitaria de estos países, y por otra, las transformaciones que dichas naciones deben realizar para integrarse en la Unión. La hipótesis de trabajo es doblemente optimista; reconoce, en primer lugar, que las finanzas comunitarias no tienen por qué verse alteradas de forma sustancial con la ampliación, y supone, paralelamente, que algunos de esos países podrán integrarse en la Unión en los próximos años, tras redoblar sus estrategias de adaptación y sin que ello suponga graves tensiones para sus economías y sociedades.

Si se analiza con detalle la historia de la construcción europea es fácil observar que las sucesivas admisiones de nuevos países se han producido en momentos de crisis y