BIBLIOTECA VIRTUAL MIGUEL DE CERVANTES

Universidad San Pablo-CEU

Utopía y realidad de la condición de ciudadano en la Unión Europea

Mª Luisa Fernández de Soto Blass

Tesis de Doctorado

Facultad: Ciencias Jurídicas y de la Administración

Director: Dr. D. Íñigo Cavero Lataillade

1997

UNIVERSIDAD SAN PABLO-CEU.

FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS

Y DE LA ADMINISTRACIÓN.

DEPARTAMENTO DE DERECHO PÚBLICO I.

TESIS DOCTORAL: "UTOPÍA Y REALIDAD DE LA CONDICIÓN DE CIUDADANO EN LA UNIÓN EUROPEA".

BIBLIOTECA VIRTUAL MIGUEL DE CERVANTES

DIRECTOR: PROFESOR DOCTOR EXCMO. SR. D. ÍÑIGO CAVERO LATAILLADE. Catedrático de Derecho Constitucional

de la Universidad San Pablo-CEU.

Tesis presentada para la obtención

del grado de Doctor en Derecho por

MARÍA LUISA FERNÁNDEZ DE SOTO BLASS.

Madrid, 1997.

BIBLIOTECA VIRTUAL
MIGUEL DE CERVANTES

A MIS PADRES

ÍNDICE.

BIBLIOTECA VIRTUAL MIGUEL DE CERVANTES

TESIS DOCTORAL: "UTOPÍA Y REALIDAD DE LA CONDICIÓN DE CIUDADANO EN LA UNIÓN EUROPEA".

	Pág.
INTRODUCCIÓN.	XVII
1.- Encuadre de la Tesis Doctoral en las disciplinas de Derecho.	XX
2.- Justificación de la elección y tratamiento del tema de la Tesis Doctoral.	XXI
3.- Fuentes Bibliográficas y Documentales.	XXII
4.- Metodología.	XXX
5.- Dificultades encontradas en la realización de la Tesis Doctoral.	XXXI
6.- Introducción del problema de la Ciudadanía.	XXXIII
7.- Estructura de la Tesis Doctoral.	XXXV
8.- Agradecimientos.	XLII
I.- ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA CIUDADANÍA DE LA UNIÓN EUROPEA.	1
1.- Evolución histórica de la Ciudadanía en general.	3
2.- Evolución histórica de la Ciudadanía de la Unión Europea.	10
2.1.- Breve reflexión sobre el nacimiento de la Unión Europea.	10
2.2.- La Declaración de Copenhague de 14 de Diciembre de 1972.	24
2.3.- El Informe Tindemans de 29 de Diciembre	

de 1975. 26
2.4.- La decisión sobre elecciones al Parlamento Europeo y el Acta de 20 de Septiembre de 1976. 28
2.5.- La Declaración final de la Cumbre de Fontainebleau de 26 de Junio de 1984 y el Comité "ad hoc". 29
2.6.- El Informe Adonnino: Consejos Europeos de Bruselas y Milán. 30
2.7.- El Proyecto de Tratado de la Unión Europea: Proyecto Spinelli. 34
2.8.- El Acta Única Europea de 1 de Julio de 1987, Las Nuevas Conferencias Intergubernamentales y el Tratado de la Unión Europea. 35
2.9.- El Tratado de Maastricht de 7 de Febrero de 1992 y el concepto de Ciudadanía de la Unión Europea. 37

II.- LOS DERECHOS HUMANOS EN EL PROCESO DE APARICIÓN DE LA CIUDADANÍA DE LA UNIÓN EUROPEA. 41

1.- Los Derechos Humanos en los Tratados Fundacionales. 42
2.- Proyecto de Tratado de Unión Europea y Acta Única Europea. 45
3.- Evolución Jurisprudencial del Tribunal de Justicia de Luxemburgo. 49
4.- Tratado de la Unión Europea y problemática de la adhesión al Convenio Europeo de Derechos

Humanos. 59
5.- Los Derechos Humanos en el proceso de aparición de una Ciudadanía de la Unión Europea. 74
6.- Textos en los que se recogen los compromisos adquiridos por la Unión y sus Estados miembros y por las Instituciones. 78

III.- CONCEPTO, ADQUISICIÓN Y CONTENIDO DE LA CIUDADANÍA DE LA UNIÓN EUROPEA. 81

1.- Concepto jurídico de Ciudadanía. 83
1.1.- El ciudadano y la función política. 84
1.2.- El ciudadano y el poder político. 85
1.3.- El ciudadano y la libertad política 86
1.4.- Notas que tipifican el concepto de ciudadano. 89
2.- Concepto de Ciudadanía de la Unión Europea. 91
2.1.- La Ciudadanía de la Unión como un "status civitatis". Una nueva concepción política de la Ciudadanía Europea. 91
2.2.- Distinción entre Ciudadanía y Nacionalidad. 109
3.- La adquisición de la Ciudadanía Europea. 119
3.1.- Ámbito subjetivo de la Ciudadanía Europea. 119
3.2.- Adquisición, pérdida y recuperación de la Nacionalidad Española. 124
3.3.- Sistemas Constitucionales Europeos y la adquisición de la Ciudadanía en cada Estado miembro de la Unión Europea. 140
4.- Contenido material del Estatuto de Ciudadanía

de la Unión Europea. 155
4.1.- Derechos actuales de los ciudadanos de la Unión Europea. 155
4.2.- Polémica: Opción Derechos Específicos - Derechos Fundamentales y Estatuto Cerrado y Estatuto Abierto. 163
5.- Los nuevos derechos de la Ciudadanía Europea. 168

IV.- EL DERECHO DE LIBRE CIRCULACIÓN Y RESIDENCIA DEL CIUDADANO DE LA UNIÓN EUROPEA. 178

1.- El principio de libre circulación en los Tratados Constitutivos. 181
1.1- Introducción. 181
1.2.- El principio de libre circulación y libertades económicas. 182
1.3.- Contenido del principio de libre circulación. 183
1.3.1.- Ámbito subjetivo. 183
1.3.2.- Ámbito territorial. 186
1.3.3.- Ámbito objetivo. 188
2.- El derecho de residencia: Directivas 90/364/CEE, 90/365/CEE y 93/96/CE. 191
2.1.- Examen general de las Directivas. 191
2.2.- Directiva 93/96/CE, de 29 de Octubre de 1993, relativa al derecho de residencia de los estudiantes. 197
2.3.- Directiva 90/365/CEE, de 28 de Junio de 1990, relativa al derecho de residencia de

los trabajadores por cuenta ajena o por cuenta propia que hayan dejado de ejercer su actividad profesional. 200
2.4.- Directiva 90/364/CEE, de 28 de Junio de 1990, relativa al derecho de residencia. 203
3.- Acuerdo y Convenio de aplicación del Acuerdo Schengen. 206
3.1.- Naturaleza jurídica del Acuerdo y Convenio de Schengen. 206
3.2.- Contenido del Acuerdo y Convenio de Schengen. 210
4.- Derechos de libre circulación y residencia en el Tratado de la Unión Europea como elementos de una Ciudadanía. 221

V.- EL DERECHO DE SUFRAGIO ACTIVO Y PASIVO EN LAS ELECCIONES LOCALES Y EUROPEAS DEL CIUDADANO DE LA UNIÓN EUROPEA. 232

1.- El derecho de sufragio en las elecciones locales. 234
1.1.- Consideraciones previas. 234
1.2.- La Cumbre de París de 1974. 235
1.3.- Las Propuestas de Directivas de 22 de Junio de 1988 y 17 de Octubre de 1989. 239
1.4.- Trabajos preparatorios del Tratado de la Unión Europea. 243
2.- El derecho de sufragio en las elecciones al Parlamento Europeo. 245

2.1.- El Acta de 20 de Septiembre de 1976. 245
2.2.- Elecciones al Parlamento Europeo. 247
2.3.- El Procedimiento Electoral Uniforme. 254
3.- El derecho de sufragio en el Tratado de la Unión Europea. 261
3.1.- Análisis jurídico del art. 8 B TUE. 261
3.2.- Directiva 94/80/CE, sobre modalidades de ejercicio del derecho de sufragio en las elecciones municipales. 268
3.3.- Directiva 93/109/CE, sobre modalidades de ejercicio del derecho de sufragio en las elecciones al Parlamento Europeo. 273
4.- El derecho de sufragio de los extranjeros en el ordenamiento jurídico español. 276

VI.- EL DERECHO DE PROTECCIÓN DIPLOMÁTICA Y CONSULAR DEL CIUDADANO DE LA UNIÓN EUROPEA. 287

1.- Régimen jurídico de la protección diplomática y consular en el Derecho Internacional. 289
1.1.- Ámbito normativo. 289
1.2.- El derecho de protección diplomática. 292
1.2.1.- Concepto. 292
1.2.2.- Naturaleza jurídica. 294
1.2.3.- Modos de ejercicio. 298
1.2.4.- Condiciones de ejercicio. 299
1.3.- Las Misiones Diplomáticas. 308
1.4.- Las Oficinas Consulares. 312
2.- El derecho de protección diplomática y consular

en el Tratado de la Unión Europea. 318
2.1.- Antecedentes históricos. 319
2.2.- Requisito de la nacionalidad de un Estado miembro. 324
2.3.- Interpretación del contenido y alcance de los arts. 8 C y J.6 TUE. 328
2.4.- Decisión del Consejo, de 19 de Diciembre de 1995, relativa a la protección de los ciudadanos de la Unión Europea por las representaciones diplomáticas y consulares. 339

VII.- EL DERECHO DE PETICIÓN ANTE EL PARLAMENTO EUROPEO DEL CIUDADANO DE LA UNIÓN EUROPEA. 343

1.- Evolución histórica del derecho de petición. 345
2.- La coexistencia entre el derecho de petición al Parlamento Europeo y el derecho de reclamación al Defensor del Pueblo Europeo. 352
3.- Ámbito material de actuación. 356
3.1.- Ámbito subjetivo. 356
3.2.- Ámbito objetivo. 363
4.- La Comisión de Peticiones: Estructura e Informes. 371
5.- Procedimiento de actuación. 376

VIII.- EL DERECHO DE RECLAMACIÓN ANTE EL DEFENSOR DEL PUEBLO EUROPEO DEL CIUDADANO DE LA UNIÓN EUROPEA. 381

1.- Evolución histórica de la figura del Defensor del Pueblo Europeo. 383
2.- Derecho Comparado. 394
3.- Naturaleza jurídica de la figura del Defensor del Pueblo Europeo. 397
4.- Nombramiento, duración del mandato y cese del Defensor del Pueblo Europeo. 400
5.- Ámbito material de actuación del Defensor del Pueblo Europeo. 403
6.- Procedimiento de actuación del Defensor del Pueblo Europeo. 407
7.- Medios personales y materiales del Defensor del Pueblo Europeo. 413
8.- Relación del Defensor del Pueblo Europeo con las instituciones nacionales y comunitarias. 416

IX.- EL "DERECHO" DE IGUALDAD DE OPORTUNIDADES ENTRE EL HOMBRE Y LA MUJER DE LA UNIÓN EUROPEA. 421

1.- Introducción. 424
2.- Programas de acción comunitaria para la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres. 428
3.- Principio de igualdad de retribución entre trabajadores masculinos y femeninos. 438
3.1.- Análisis jurídico del art. 119 TCEE. 438

BIBLIOTECA VIRTUAL MIGUEL DE CERVANTES

3.2.- Directiva 75/117/CEE, sobre el principio de igualdad de retribución entre trabajadores y trabajadoras. 447
4.- Principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres. 450
4.1.- Directiva 76/207/CEE, relativa al acceso al empleo, a la formación y a la promoción profesionales y a las condiciones de trabajo. 452
4.2.- Directiva 79/7/CEE, en materia de seguridad social. 454
4.3.- Directiva 86/378/CEE, referida a los regímenes profesionales de seguridad social. 457
4.4.- Directiva 86/613/CEE, referida a hombres y mujeres que ejerzan una actividad autónoma, incluidas las actividades agrícolas, así como sobre la protección de la maternidad. 461
5.- Principio de dignidad de la mujer y del hombre en el trabajo. 464
5.1.- Resolución 90/157/CEE, relativa a la protección de la dignidad de la mujer y del hombre en el trabajo. 466
5.2.- Recomendación de la Comisión 92/131/CEE, relativa a la dignidad de la mujer y del hombre en el trabajo. 467
6.- Principio de cuidado de los niños. 469
7.- Principio de discriminación positiva. 472

8.- Trabajo de las Instituciones de la Unión Europea. 474
8.1.- El Comité del Fondo Social Europeo. 475
8.2.- El Comité consultivo sobre la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres. 478

X.- PUNTUALES REALIDADES DE LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DE LOS CIUDADANOS EN LOS ESTADOS DE LA UNIÓN EUROPEA, QUE DEBEN SUPERARSE. 481

1.- Introducción. 483
2.- Puntuales realidades de los Derechos Humanos en algunos de los Estados de la Unión Europea, que deben superarse. 485
2.1.- República Federal de Alemania. 485
2.2.- República de Austria. 489
2.3.- Reino de Dinamarca. 491
2.4.- Reino de España. 495
2.5.- República Francesa. 498
2.6.- República Helénica (Grecia). 503
2.7.- República Italiana. 508
2.8.- Gran Ducado de Luxemburgo. 512
2.9.- Reino de los Países Bajos. 513
2.10.- República Portuguesa. 514
2.11.- Reino Unido (Gran Bretaña e Irlanda del Norte). 517
2.12.- Reino de Suecia. 522

XI.- FUTURO DE LA CIUDADANÍA DE LA UNIÓN EUROPEA: REFORMA DE TRATADO DE MAASTRICHT. CONFERENCIA INTERGUBERNAMENTAL DE 1996. 524

1.- La Reforma del Tratado de la Unión Europea. 526
2.- Pronunciamientos de las Instituciones Comunitarias sobre el funcionamiento del Tratado de la Unión Europea en la perspectiva de la Conferencia Intergubernamental de 1996. 534
2.1.- Informe del Consejo sobre el funcionamiento del Tratado de la Unión Europea. 534
2.2.- Informe de la Comisión para el Grupo de Reflexión sobre la Conferencia Intergubernamental de 1996. 540
2.3.- Dictamen de la Comisión. Reformar la Unión Política y preparar la ampliación. 546
2.4.- Resolución del Parlamento Europeo de 17 de Mayo de 1996. 555
2.5.- Informe del Tribunal de Justicia sobre la Conferencia Intergubernamental de 1996. 561
2.6.- Informe del Grupo de reflexión sobre la Conferencia Intergubernamental de 1996. 567
3.- Conclusiones de la Presidencia, Consejo Europeo de Turín, 29 de Marzo de 1996. 577

XII.- CONCLUSIONES DE LA TESIS DOCTORAL. 582

XIII.- BIBLIOGRAFÍA. 602

1.- Bibliografía General 603
2.- Bibliografía por Capítulos 614

BIBLIOTECA VIRTUAL MIGUEL DE CERVANTES

INTRODUCCIÓN.

BIBLIOTECA VIRTUAL MIGUEL DE CERVANTES

INTRODUCCIÓN.

1.- Encuadre de la Tesis Doctoral en las disciplinas de Derecho.

2.- Justificación de la elección y tratamiento del tema de la Tesis Doctoral.

3.- Fuentes Bibliográficas y Documentales.

4.- Metodología.

5.- Dificultades encontradas en la realización de la Tesis Doctoral.

6.- Introducción del problema de la Ciudadanía.

7.- Estructura de la Tesis Doctoral.

8.- Agradecimientos.

BIBLIOTECA VIRTUAL MIGUEL DE CERVANTES

INTRODUCCIÓN.

"Un día vendrá en el que la guerra entre París y Londres, San Petersburgo y Berlín, Viena y Turín, parecerá tan absurda e imposible como lo sería hoy entre Rouen y Amiens. Un día vendrá en el que Uds. Francia, Uds. Rusia, Uds. Italia, Uds. Inglaterra, Uds. Alemania, uds. todas las naciones del continente, sin menoscabo de vuestras cualidades distintas, se fundirán en una Unión Europea, construyendo la fraternidad europea. Un día vendrá en el que no habrá más campos de batalla que los mercados abiertos al comercio y los espíritus abriéndose a las ideas, en el que las balas y las bombas serán reemplazadas por los votos. " (Victor Hugo. Congreso de la Paz, 1849).

"La Europa de mañana no se parecerá ni a la Europa de ayer ni a la de hoy. Se impone un nuevo concepto, cuya realización es la tarea más importante de nuestro siglo y de nuestra generación." (Richard Coudenhove - Kalergi. 1931)

"No coaligamos Estados. Unimos Hombres." (Jean Monnet)

1.- ENCUADRE DE LA TESIS DOCTORAL EN LAS DISCIPLINAS DE DERECHO.

La propia temática, en cuanto incide en problemas e instituciones de Derecho Político y Constitucional, y simultáneamente de Derecho Internacional y Comunitario, podría originar dudas sobre su encuadramiento entre dichas disciplinas.

Hemos realizado una investigación multidisciplinar, en la que se ha acudido a cuestiones vinculadas con el Derecho Constitucional, Derecho Internacional, Derecho Político, Derecho Comunitario, Derecho Civil, Derecho Histórico, Derecho Comparado.

Pero, si analizamos **la palabra "ciudadano", objeto de nuestra Tesis Doctoral, nos damos cuenta que entraña una idea eminentemente política.** Implica la participación activa en el Poder del Estado y presupone la existencia de una función típicamente política que se ejerce con sustantividad propia (paralelamente a las funciones legislativa, administrativa y judicial). Se es ciudadano en cuanto se participa en la función política del Estado; en cuanto se ejercita derechos políticos; en cuanto se lleva a cabo una actividad racional de Gobierno.

En el uso corriente se confunden bajo la única expresión dos ideas originadas en dos conceptos esencialmente distintos, cuales son los de ciudadano y nacional. Concepto el primero propio del **Derecho Político** y el segundo, más amplio, perteneciente al **Derecho Internacional**. La ciudadanía posee principalmente **una significación jurídica constitucional, ad "intra" de la propia comunidad política o estatal,** mientras que la nacionalidad posee en cambio **una significación jurídico internacional, "ad extra" de dicha comunidad y en sus relaciones con otras comunidades estatales;** ambas categorías viene a ser **el anverso y el reverso de la condición o "status" del individuo en su relación con el Estado.**

Por lo tanto, nuestra investigación ha sido multidisciplinar pero centrada en el campo del Derecho Político y Derecho Comunitario.

2.- JUSTIFICACIÓN DE LA ELECCIÓN Y TRATAMIENTO DEL TEMA DE LA TESIS DOCTORAL.

Nuestra vocación por la Enseñanza reafirmada en los Cursos impartidos en las Empresas CEPES (Comité Español Permanente de Economía Social) (70 horas), ESFE (Escuela de Formación Empresarial) (125 horas), PRIM S.A. Suministros Médicos (18 horas) y la Universidad San Pablo-C.E.U., nos ha llevado a desarrollar la presente Tesis Doctoral para optar

al Título de Doctor.

La asistencia al "XIII Congreso de la Asociación Española de Teoría del Estado y Derecho Constitucional sobre Problemas de la Unificación Política Europea" despertó nuestra vocación europeísta y constitucional que propició la elección del tema de la Tesis Doctoral.

No obstante, **hemos abordado este tema relativo a la Ciudadanía de la Unión,** por su interés científico, por su importancia e influencia sobre el futuro del Estado Español y sus nacionales y por nuestra vocación europeísta.

BIBLIOTECA VIRTUAL MIGUEL DE CERVANTES

3.- FUENTES BIBLIOGRÁFICAS Y DOCUMENTALES.

En los trabajos de investigación, análisis y elaboración de la presente Tesis Doctoral se ha partido de acuerdo con las técnicas metodológicas actuales de las Ciencias Políticas, consecuencia de una investigación preliminar, o más concretamente de una acumulación de datos a través de la consulta bibliográfica.

Las fuentes de información y conocimiento de la que nos hemos valido podríamos clasificarla, inicialmente en dos categorías: Observación Documental y Observación Directa.

A) OBSERVACIÓN DOCUMENTAL.

Este medio de observación nos ha facilitado, en unos casos, información directa y, en otros casos, datos que podríamos considerar como constatación indirecta.

En cuanto a la DOCUMENTACIÓN ELABORADA, hemos encontrado una amplia **BIBLIOGRAFÍA GENERAL** sobre el tema. Manuales de Derecho Constitucional, Derecho Político, Derecho Internacional, Derecho Comunitario, Derecho Civil, Historia han estado presentes en la investigación preliminar del tema.

Por lo que se refiere a **BIBLIOGRAFÍA PARTICULAR** , nos referimos a bibliografías por materias concretas, en las que los artículos de Revistas han sido protagonistas, por las razones que explicaré más adelante, al analizar las dificultades encontradas en la realización de la Tesis Doctoral.

Nos han resultado de especial interés las **REVISTAS ESPECIALIZADAS**, no sólo por los artículos que en las mismas hemos encontrado, sino por la recensión que hacen en cada número, de obras que nos han interesado para nuestra investigación:

ACTUALIDAD ADMINISTRATIVA.
CAHIER DE DROIT EUROPEENE.
COMMON MARKET LAW REVIEW.

GACETA JURÍDICA DE LA C.E.E.
REVISTA DEL CENTRO DE ESTUDIOS CONSTITUCIONALES.
REVISTA DE ESTUDIOS POLÍTICOS.
REVISTA GENERAL DE DERECHO.
REVISTA DE INSTITUCIONES EUROPEAS.
REVISTA DE LA FACULTAD DE DERECHO DE LA UNIVERSIDAD COMPLUTENSE.
REVISTA DE LAS CORTES GENERALES.
REVISTA ESPAÑOLA DE DERECHO INTERNACIONAL.
REVUE DU MARCHE COMUN.
REVUE FRANÇAISE D'ADMINISTRATION PUBLIQUE.
REVUE TRIMESTRIELLE DE DROIT EUROPEEN.

Enunciamos en "notas a pie de página", el autor y su obra, Editorial, Fecha y lugar de publicación, de dónde se halla tomado la idea expresada, del mismo modo que la resolución jurisprudencial, la normativa aplicable y el documento en el que se encentran recogidos.

Al final de la obra, realizamos una recopilación de la bibliografía general y por capítulos consultada.

JURISPRUDENCIA:

Hemos recogido la jurisprudencia de distintos Tribunales de Justicia, como:

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA COMUNIDAD EUROPEA.

EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL ESPAÑOL.
EL TRIBUNAL SUPREMO ESPAÑOL.
EL TRIBUNAL EUROPEO DE DERECHOS HUMANOS.
EL TRIBUNAL DE JUSTICIA INTERNACIONAL.

Nos han servido de gran utilidad los siguientes **CÓDIGOS Y REPERTORIOS** recopilatorios de legislación y jurisprudencia, además de otros citados en la Bibliografía:

- REPERTORIO CRONOLÓGICO DE LEGISLACIÓN ARANZADI.
- REPERTORIO CRONOLÓGICO DE JURISPRUDENCIA ARANZADI.
- CÓDIGO DE LA COMUNIDAD EUROPEA I y II. DIEGO LÓPEZ GARRIDO.
- CÓDIGO. CIVITAS. TRATADO DE LA UNIÓN EUROPEA.
- CÓDIGO. CIVITAS. TEXTOS NORMATIVOS DE DERECHO INTERNACIONAL PÚBLICO. NILA TORRES UGENA.

PRENSA.

Periódicos diarios como: "El País", "El Mundo", el "ABC", el "Ya", "Diario 16" y algunas Revistas semanales, nos han servido para seguir el curso de los acontecimientos en relación a la Unión Europea, concretamente la celebración de los Consejos Europeos, Conferencia Intergubernamental, las alusiones a Legislación y Jurisprudencia Comunitaria.

BIBLIOTECAS CONSULTADAS PARA LA REALIZACIÓN DE LA TESIS DOCTORAL.

OFICINA DE INFORMACIÓN Y PRENSA DE LA COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS
P1 de la Castellana nº 46, 28046 Madrid.

OFICINA DEL PARLAMENTO EUROPEO EN ESPAÑA.
C/ Fernanflor nº 4, 70, 28014 Madrid.

CENTRO DE DOCUMENTACIÓN EUROPEA. UNIVERSIDAD COMPLUTENSE.
Facultad de Derecho. Ciudad Universitaria, 28040 Madrid.

CENTRO DE DOCUMENTACIÓN EUROPEA. UNIVERSIDAD SAN PABLO CEU.
C/ Julián Romea nº 22, 28003 Madrid.

CENTRO DE ESTUDIOS CONSTITUCIONALES.
Plaza de la Marina Española nº 9, 28071 Madrid.

CONGRESO DE LOS DIPUTADOS. BIBLIOTECA.
Plaza de las Cortes, Madrid.

SENADO. BIBLIOTECA.
Plaza de la Marina Española, 28071 Madrid.

BIBLIOTECA NACIONAL.
P1 de Recoletos nº 18, Madrid.

ILUSTRE COLEGIO DE ABOGADOS DE MADRID. BIBLIOTECA.
P1 de la Castellana n1 9, Madrid.

SECRETARÍA DE ESTADO PARA LAS COMUNIDADES EUROPEAS. MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES.
C/ María de Molina n1 39, 28006 Madrid.

OFICINA DEL DEFENSOR DEL PUEBLO.
C/ Eduardo Dato n1 31, 28010 Madrid.

DEPARTAMENTO DE DERECHO CONSTITUCIONAL. UNIVERSIDAD COMPLUTENSE.
Facultad de Derecho. Ciudad Universitaria, 28040 Madrid.

DEPARTAMENTO DE DERECHO INTERNACIONAL. UNIVERSIDAD COMPLUTENSE.
Facultad de Derecho, Ciudad Universitaria, 28040 Madrid.

BIBLIOTECA DE LA UNIVERSIDAD SAN PABLO CEU.
c/ Julián Roma n1 22, 28003 Madrid.

INSTITUTO DE LA MUJER.
CENTRO DE DOCUMENTACIÓN. C/ Almagro n1 36, 28010 Madrid.
PUBLICACIONES. C/ Caracas nº 21, 28010 Madrid.

EMBAJADAS Y CONSULADOS DE LOS ESTADOS MIEMBROS DE LA UNIÓN EUROPEA EN MADRID.

B) OBSERVACIÓN DIRECTA.

La asistencia y participación en Cursos, Seminarios, Congresos, Mesa Redondas, relacionadas con la Tesis Doctoral y los contactos con personas relevantes en el Derecho Comunitario, que citaremos en el apartado dedicado a los agradecimientos, ha propiciado completar nuestra información documental con una información real. Como explicaremos más adelante, nuestra Tesis Doctoral comprendería dos partes: Utopía y Realidad.

CURSOS, SEMINARIOS, CONGRESOS, MESAS REDONDAS... EN LAS QUE SE HA PARTICIPADO RELACIONADAS CON LA TESIS DOCTORAL.

CURSOS DE DOCTORADO. DEPARTAMENTO DE DERECHO CONSTITUCIONAL. (1992-94).
Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid.

XIII CONGRESO DE LA ASOCIACIÓN ESPAÑOLA DE TEORÍA DEL ESTADO Y DERECHO CONSTITUCIONAL SOBRE PROBLEMAS DE LA UNIFICACIÓN POLÍTICA EUROPEA. (25 y 26-11-93).
Universidad Complutense de Madrid.

SEMINARIO SOBRE "ELECCIONES AL PARLAMENTO EUROPEO Y TRATADO DE LA UNIÓN". (17-3-94).
Oficina de España del Parlamento Europeo y la Universidad Complutense de Madrid.

ENCUENTRO SOBRE EL DEFENSOR DEL PUEBLO Y LOS DERECHOS FUNDAMENTALES. (20 y 21-7-95).
Cursos de Verano de la Universidad Complutense de Madrid.

SEMINARIO SOBRE DERECHO E INFORMACIÓN EN LA UNIÓN EUROPEA. (19 y 20-9-95).
Universidad San Pablo CEU y Comisión de las Comunidades Europeas.

CURSO DE DIMENSIÓN INTERNA DE LA UNIÓN EUROPEA: UNIÓN POLÍTICA.
(27-11-95 a 1-12-95).
Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad Complutense de Madrid.

ORGANIZADORA Y MODERADORA DE LA MESA REDONDA: "LA MUJER ANTE EL DESAFÍO DE UN NUEVO MILENIO".
(16-11-95).
Universidad San Pablo CEU de Madrid.

ORGANIZADORA Y MODERADORA DE LA MESA REDONDA: "PROTAGONISMO DE LA MUJER EN LA UNIÓN EUROPEA".
(14-3-96).
Universidad San Pablo CEU de Madrid.

SELECCIONADA ENTRE 2000 ASPIRANTES, PARA OPTAR POR EL PREMIO "LA NUEVA MUJER EUROPEA", CONVOCADO POR LA OFICINA EN ESPAÑA DEL PARLAMENTO EUROPEO Y RENFE.

Pruebas realizadas en el Instituto de Empresa el 15-4-96.

4.- METODOLOGÍA.

En los trabajos de investigación, análisis y elaboración de la presente Tesis Doctoral se ha partido de acuerdo con las técnicas metodológicas actuales de las Ciencias Políticas, consecuencia de una investigación preliminar, o más concretamente de una acumulación de datos a través de la consulta bibliográfica.

Estudiamos pormenorizadamente el Tratado de la Unión Europea y algunos Manuales de carácter general sobre Derecho Constitucional y Derecho Comunitario que confirmó el acierto de nuestra elección.

Realizamos una recopilación de Bibliografía General sobre la cuestión de la Ciudadanía de la Unión Europea. Dicha Bibliografía nos condujo a Bibliografía Particular sobre cada uno de los de los Derechos de la Ciudadanía Comunitaria.

Elaboramos un Esquema aproximativo del contenido general de la Tesis Doctoral. Clasificamos la Documentación recogida en Carpetas y desarrollamos un primer estudio de dicha Documentación. La Doctrina nos facilitó gran parte de la legislación y jurisprudencia sobre el tema. A continuación

elaboramos un esquema orientativo de cada capítulo en particular, subdividiendólos en epígrafes. Realizamos un segundo estudio de la documentación y comenzamos a escribir sobre cada capítulo en particular. Posteriormente hicimos una tercera Lectura y Corrección de lo escrito. Elaboramos Conclusiones particulares de cada capítulo y conclusiones Generales de la Tesis Doctoral.

5.- DIFICULTADES ENCONTRADAS EN LA REALIZACIÓN DE LA TESIS DOCTORAL.

BIBLIOTECA VIRTUAL MIGUEL DE CERVANTES

La primera vez que los máximos responsables se refieren a "personas" y no sólo a "Estados" o "países" tiene lugar en la Declaración de Jefes de Estado de 14 de Diciembre de 1972, Declaración de Copenhague. Es en el Tratado de la Unión Europea, firmado en Maastricht, el 7 de Febrero de 1992, donde por primera vez se incluye un apartado dedicado a "La Ciudadanía de la Unión Europea" a nivel de Tratado. **Por lo tanto, el embrión del tratamiento de la Ciudadanía Europea tiene escasamente veinte años de existencia y su promulgación en un Tratado, cuatro.**

Es un tema prácticamente nuevo, escasamente desarrollado en manuales monográficos o generales. Las únicas obras dedicadas al tema son "La Ciudadanía Europea" de BRU PURON, que da una visión general sobre los derechos políticos de los

ciudadanos europeos y " Europa después de Sarajevo. Claves éticas y políticas de la Ciudadanía Europea", de BILBENY, que abunda en el problema de la distinción de Ciudadanía y Nacionalidad, destaca el problema del nacionalismo de Sarajevo.

Hemos tenido que realizar un esfuerzo de recopilación y de síntesis de las opiniones de los autores recogidas en los artículos de Revistas, que citamos en las notas a pie de página y al final de la Tesis Doctoral junto a otra Bibliografía.

El reducido número de obras monográficas se contrarresta con la abundante legislación y jurisprudencia que de forma indirecta se relaciona con la Ciudadanía de la Unión. Indirecta, porque se refiere a cada uno de los derechos políticos de la Ciudadanía Europea. **Su dispersión ha dificultado la realización de la Tesis Doctoral.** Pensamos que hemos conseguido su reunión en la presente Tesis Doctoral. Creemos, como diremos en las Conclusiones de la Tesis Doctoral, que debería reunirse y simplificarse la regulación normativa sobre la Unión Europea, para un acercamiento de los ciudadanos de la Unión Europea.

Cabe añadir, la dificultad del carácter evolutivo de la Ciudadanía Europea y de los derechos políticos que comprende. Se trata de un tema en constante desarrollo. Conforme transcurre el tiempo, nos vemos sorprendidos con la adopción

de nuevas normas y resoluciones jurisprudenciales, que nos obliga a seguir de forma continuada y diaria la Prensa, el Boletín de la Comunidad Europea, los repertorios de legislación y jurisprudencia. Ello conlleva la constante modificación y actualización de la Tesis Doctoral.

6.- INTRODUCCIÓN DEL PROBLEMA DE LA CIUDADANÍA.

La Ciudadanía de la Unión Europea es un conjunto de derechos y deberes con una proyección exterior e interior en la Unión Europea, (aunque no se han especificado esos deberes).

Esta concepción de la Ciudadanía de la Unión se proyecta en dos dimensiones:

1) En el Ámbito subjetivo únicamente serán considerados ciudadanos de la Unión los naturales de los Estados miembros.

2) En el Ámbito objetivo generaría la titularidad de un elenco reducido de derechos y libertades circunscritos a la esfera comunitaria dotados de la primacía, exigibilidad directa y judicialidad que definen a las normas constitutivas del Derecho Originario Europeo.

Los derechos políticos recogidos en el Tratado de

Maastricht son un número cerrado con posibilidad de futura ampliación. No existe una Declaración de Derechos recogida en una Constitución Europea o una adhesión de la Unión Europea al Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales firmado el 4 de Noviembre de 1950.

El problema que subyace en la Ciudadanía de la Unión Europea es que los ciudadanos de los Estados miembros se sienten primero nacionales de sus países de origen antes que ciudadanos de la Unión.

La Ciudadanía de la Unión es escasamente tratada en las Constituciones y legislaciones de los Estados miembros.

Llamamos la atención sobre el peligro que el envejecimiento poblacional representa para los Estados de la Unión Europea. Unido todo ello a la implantación de mano de obra procedente de regiones demográficamente dinámicas, como Asia y África, lo que planteará serios problemas de inserción social, y sobre todo cultural. Pensamos que la Unión Europea podría llegar a perder su propia identidad política, económica y cultural.

7.- ESTRUCTURA DE LA TESIS DOCTORAL.

El contenido de la Tesis Doctoral se estructura en trece capítulos y en dos partes: "Utopía y Realidad".

UTOPÍA + REALIDAD = "UTOPÍA Y REALIDAD DE LA CONDICIÓN DE CIUDADANO DE LA UNIÓN EUROPEA".

Consultamos el Diccionario de la Lengua Española, de la Real Academia Española sobre el significado de estas palabras:

CIUDADANÍA:

"1. Calidad y derecho de ciudadano. 2. Conjunto de los ciudadanos de un pueblo o nación."

CIUDADANO, NA:

"1. Adjetivo. Natural o vecino de una ciudad. 2. Perteneciente a la ciudad o a los ciudadanos. 3. el habitante de las ciudades antiguas o de Estados modernos como sujeto de derechos políticos y que interviene, ejercitándolos, en el gobierno del país. 4. El que el en el pueblo de su domicilio tenía un estado medio entre el caballero y el de oficial mecánico. 5. Hombre bueno."

EUROPEO, A:

"1. Adjetivo. Natural de Europa. 2. Perteneciente a esta parte del mundo."

CONDICIÓN:

"1. Índole, naturaleza o propiedad de las cosas. 2. Natural, carácter o genio de los hombres. 3. Estado, situación especial en que se halla una persona. 4. Calidad del nacimiento o estado que se reconocía en los hombres; como de noble, plebeyo, libre, siervo, etc. 5. Solía usarse por sólo la calidad del noble. Es hombre de condición. 6. Constitución primitiva y fundamental de un pueblo."

REALIDAD:

"1. Existencia real y efectiva de una cosa. 2. Verdad, ingenuidad, sinceridad."

UTOPÍA:

"Del griego, no y lugar. Lugar que no existe. Tomado del libro que publicó el inglés Tomás Moro, con el título de *Utopía* describiendo una república imaginaria. Plan, proyecto, o sistema halagüeño, pero irrealizable".

UNIÓN:

"1. Del latín unio,-onis. Acción o efecto de unir o unirse. 2. Correspondencia y conformidad de una cosa con otra, en el sitio o composición. 3. Conformidad y concordancia de los ánimos, voluntades o dictámenes. 6. Composición que resulta de la mezcla de algunas cosas que se incorporan entre sí. 7. Alianza, confederación, compañía".

"La Utopía" comprendería, a nuestro entender, la legislación, jurisprudencia, recogida y comentada que sería deseable que se cumpliesen de forma pormenorizada y determinadas opiniones de autores y de nosotros mismos. Proponemos en el desarrollo de la Tesis Doctoral proyectos realizables, que los Estados miembros podrían aplicar, en el supuesto que no los llevan a cabo se quedarían en meras propuestas y "utopías". Ya sabemos que el proceso evolutivo de las Utopías a lo largo de la Historia ha pasado por varias etapas, desde la consideración de irrealizables a realizables, dependiendo del momento histórico en el que nos encontráramos. Es interesante la lectura de las obras de **TOMÁS MORO sobre "Utopía" y GÓMEZ TOVAR Y DELGADO LARIOS sobre "Utopías Libertarias. Esbozo de Historia de las Utopías de MAX NETTLAU".**

La "Realidad" comprendería algunos aspectos de los recogidos en el Informe de Admitía Internacional, que son

realidades puntuales que los Estados miembros deben solucionar, y de los denunciados por algunos autores y nosotros mismos a lo largo de la Tesis Doctoral.

La organización estructural formal de los Trece Capítulos, es la que a continuación relatamos:

Tras la presente Introducción comenzamos un primer Capítulo centrado en un análisis de la Evolución Histórica del concepto de Ciudadanía en general y más concretamente en la Unión Europea, a través de un estudio breve del término Ciudadanía en Roma, Grecia, Edad Media y Época actual. realizamos una breve reflexión sobre el nacimiento de la Unión Europea y nos centramos en los acontecimientos históricos que desembocaron en el establecimiento de la Ciudadanía de la Unión Europea.

En un Segundo Capítulo se investiga sobre el proceso de aparición de la Ciudadanía Europea en relación con los Derechos Fundamentales. La problemática de la adhesión de la Unión Europea al Convenio Europeo de Derechos Humanos, la posible inclusión de un catálogo de Derechos Fundamentales en el Tratado de la Unión Europea y el posible conflicto de Jurisdicción del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas y Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

En el Capítulo Tercero elaboramos el concepto general de Ciudadanía y el concepto de Ciudadanía de la Unión

Europea. Distinguimos este último del concepto de Nacionalidad. Se estudia la adquisición de la Ciudadanía Europea a través del análisis de los Textos Constitucionales de los Estados miembros y nos detenemos en el caso español. Se enuncia el Contenido material de la Ciudadanía de la Unión (que en los siguientes capítulos se estudian) y los nuevos derechos que proponemos que deberían formar parte del Estatuto personal del ciudadano de la Unión.

A partir del Capítulo Cuarto se estudia monográficamente cada uno de los derechos de la ciudadanía de la Unión.

Concretamente el Capítulo Cuarto lo dedicamos **al derecho de libre circulación y residencia.** Realizamos un análisis del proceso de aparición, del contenido especificado en las Directivas Comunitarias, Acuerdo y Convenio de aplicación del Acuerdo Schengen y por último estudiamos el art. 8 A TUE.

El Capítulo Quinto desarrolla el derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones locales y europeas. En una primera parte se hace un Análisis histórico de tal derecho, se elabora el Contenido a través del estudio del art. 8 B TUE y Directivas comunitarias recientes y se finaliza el capítulo con una mención del derecho de sufragio español.

El Capítulo Sexto se refiere al derecho de protección diplomática y consular del ciudadano de la Unión. Se analiza el régimen jurídico de dicha protección en el Derecho

Internacional y en el Tratado de la Unión Europea. A continuación estudiamos el art. 8 C TUE y las últimas Decisiones del Consejo sobre el tema.

El Derecho de Petición ante el Parlamento Europeo es investigado en el Capítulo Séptimo. Introducido por un análisis histórico, en un momento posterior desarrollamos la coexistencia con el derecho de reclamación ante el Defensor del Pueblo Europeo, el ámbito material de actuación y el procedimiento de actuación y análisis del art. 8 D.1 TUE.

El Derecho de reclamación ante el Defensor del Pueblo Europeo se localiza en el capítulo Octavo. Iniciado por una Evolución Histórica de dicha figura, continuado por el estudio del procedimiento de actuación y finalizado por el análisis del art. 8 D.2 TUE.

Seguidamente tras el análisis de los derechos integrantes del Estatuto de la Ciudadanía **proponemos un capítulo Noveno dedicado a la Mujer,** que nuestra organización y moderación de Mesas Redondas dedicadas a la Mujer obliga a la introducción de un capítulo sobre dicho tema. No pretende ser reivindicativo, simplemente se enuncia un problema que atañe a la mitad de los ciudadanos de la Unión, el estudio del "derecho" de igualdad de oportunidades entre los hombres y la mujeres de la Unión. Principio de igualdad de trato y de retribución, principio de dignidad del hombre y de la mujer en el trabajo a través de las Directivas

Comunitarias.

Posteriormente, **en el Capítulo Décimo,** analizamos aspectos puntuales sobre la realidad de la protección de los Derechos de los ciudadanos en los Estados de la Unión Europea, que deben superarse. Por medio del Informe de Amnistía Internacional nos adentramos en la situación real vivida denunciada por esta Organización. **Nuestra Tesis Doctoral no ha querido finalizar sin tratar la "Realidad" , ya que en los capítulos anteriores nos hemos adentrado en la legislación, jurisprudencia, teorías doctrinales que luchan por su instauración, "Utopía", pero no siempre es así, "realidad".**

El Capítulo Decimoprimero estudiamos el futuro de la Ciudadanía Europea que pasa por una necesaria reforma del Tratado de Maastricht, que así lo ha considerado el Grupo de Reflexión sobre la Conferencia Intergubernamental de 1996.

Con ello alcanzamos **el Capítulo Decimosegundo,** en que enunciamos las Conclusiones Generales de la Tesis Doctoral.

Finalizamos la presente Tesis Doctoral con la recopilación de la Bibliografía General y Particular sobre el tema **en el Capítulo Decimotercero.**

8.- AGRADECIMIENTOS.

En primer lugar debo mencionar al Director de la presente Tesis Doctoral, **PROFESOR DOCTOR EXCMO. SR. D. ÍÑIGO CAVERO LATAILLADE, Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad San Pablo C.E.U., en la actualidad Presidente del Consejo de Estado**. Su orientación afable y constante, sus observaciones enriquecedoras, unidas al rigor científico y a su talante humano y creativo, han inspirado y posibilitado el presente estudio.

Manifiesto también mi agradecimiento a la **EXCMA. SRA. D0. MARGARITA RETUERTO BUADES, Directora Europea del Instituto Internacional del Ombudsman y Adjunta Primera del Defensor del Pueblo,** cuyas magistrales indicaciones recibidas en los Cursos de Verano de la Universidad Complutense del Escorial y Mesa Redondas celebradas en la Universidad San Pablo CEU, de las que fuimos organizadores, me hicieron comprender el importante alcance del tema objeto de la Tesis.

Igualmente, he de recordar **a EXCMO. SR. D. TOMÁS ZAMORA RODRÍGUEZ, Secretario General del Defensor del Pueblo Español y sus amables colaboradores,** que me han facilitado abundante documentación sobre el tema del Defensor del Pueblo Español y Europeo.

En cuarto lugar, tengo el grato deber de reconocer la

continua y desinteresada ayuda de las personas encargadas de **los CENTROS DE DOCUMENTACIÓN EUROPEA DE LA COMISIÓN Y OFICINAS DEL PARLAMENTO EUROPEO REPRESENTADOS EN ESPAÑA Y BIBLIOTECAS** en las que he permanecido largo tiempo elaborando la presente Tesis Doctoral.

En quinto lugar he de recordar con mucho agrado a las **EMBAJADAS Y CONSULADOS DE LOS ESTADOS MIEMBROS DE LA UNIÓN EUROPEA EN ESPAÑA**, que me facilitaron amplia información solicitada y el contenido de sus Textos Constitucionales.

Por último, deseo nombrar **A MI FAMILIA Y A MIS AMIGOS** por el ánimo que me han prestado. De modo especial mi gratitud a mi padre, **D. CARLOS FERNÁNDEZ DE SOTO PÉREZ**, y a mi madre, **D0. MARÍA LUISA BLASS NOGUEIRA,** que me han infundido, desde hace años, la capacidad de estudio, investigación y dedicación al trabajo.

I.- ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA CIUDADANÍA DE LA UNIÓN EUROPEA.

I.- ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA CIUDADANÍA DE LA UNIÓN EUROPEA.

1.- Evolución histórica de la Ciudadanía en general.

2.- Evolución histórica de la Ciudadanía de la Unión Europea.

- 2.1.- Breve reflexión sobre el nacimiento de la Unión Europea.
- 2.2.- La Declaración de Copenhague de 14 de Diciembre de 1972.
- 2.3.- El Informe Tindemans de 29 de Diciembre de 1975.
- 2.4.- La decisión sobre elecciones al Parlamento Europeo y el Acta de 20 de Septiembre de 1976.
- 2.5.- La Declaración final de la Cumbre de Fontainebleau de 26 de Junio de 1984 y el Comité "ad hoc".
- 2.6.- El Informe Adonnino: Consejos Europeos de Bruselas y Milán.
- 2.7.- El Proyecto de Tratado de la Unión Europea: Proyecto Spinelli.
- 2.8.- El Acta Única Europea de 1 de Julio de 1987, Las Nuevas Conferencias Intergubernamentales y el Tratado de la Unión Europea.
- 2.9.- El Tratado de Maastricht de 7 de febrero de 1992 y el concepto de Ciudadanía de la Unión Europea.

1.- EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA CIUDADANÍA.

El presente epígrafe describe la evolución histórica del concepto de Ciudadanía en general. No se pretende realizar un estudio exhaustivo de todo el anecdotario y vicisitudes del largo proceso evolutivo, lo que conllevaría la redacción de una nueva Tesis Doctoral. Incidimos en los aspectos históricos más interesantes hasta alcanzar el tratamiento de la aparición del concepto de ciudadanía en la Unión Europea, resultado de los siguientes epígrafes y título de nuestra Tesis Doctoral **"UTOPÍA Y REALIDAD DE LA CONDICIÓN DE CIUDADANO EN LA UNIÓN EUROPEA".**

En opinión de los antiguos pensadores griegos, **la ciudad (polis)** es la única forma de organización social conveniente al hombre civilizado [1] : según **Aristóteles**, **el hombre es un ser que vive en una ciudad.** La ciudad, por lo demás, no es sólo una aglomeración de casas, sino también **una unidad política (un estado)**, **y el conjunto de los ciudadanos que en ella viven**. Cuando el ciudadano griego **(polites)** es soldado, lo es para defender su ciudad; cuando realiza actos de carácter religioso; es para honrar a los dioses de su ciudad; cuando actúa en política, es para cumplir con la parte que le corresponde de la gerencia de la ciudad. **El hombre griego se sentía directamente ligado a la ciudad por una serie de obligaciones imperativas, y sólo a través de las**

[1] ENCICLOPEDIA SALVAT. "Ciudadanía". Editorial Salvat Editores S.A, Barcelona 1969.

instituciones de la ciudad, políticas y religiosas, podía ejercer los derechos que hacían de él un auténtico hombre. **El griego adquiría la ciudadanía, sobre todo, por nacimiento al menos de padre ciudadano; a veces también se exigía que lo fuese la madre** (p. ej., en Atenas, según la ley de Pericles). Era necesario también el reconocimiento por el padre. El fundamento, pues de la ciudadanía era la sangre. La concesión de ciudadanía a los forasteros era un privilegio excepcional que raramente otorgaba una ciudad; Atenas fue muy parca en estas concesiones, y Esparta todavía más. El marco en que el hombre griego vivía, trabajaba, actuaba como ciudadano y honraba a sus dioses fue pues, mucho más reducido que el de un Estado moderno; pero esta entidad política restringida y bien delimitada, aparte adaptarse muy bien al gusto y carácter de los antiguos griegos, es el lugar más apropiado para el ejercicio y desarrollo de algunas de las ideas que el mundo les debe.

En las antiguas ciudades-estado griegas **los habitantes que gozaban de la plenitud de los derechos (activos y pasivos) de la ciudad eran en número reducido** [2] . Dichos ciudadanos ejercían sus derechos, fundamentalmente, asistiendo a las asambleas, y ostentaban el derecho de elegir, ser elegido o entrar en los turnos de azar para ejercer funciones de gobierno o control de la ciudad.

[2] ENCICLOPEDIA SALVAT. "Ciudadano, na". Editorial Salvat Editores S.A., Barcelona 1969.

Roma tampoco era un Estado en el sentido moderno. Roma era también una ciudad, una civitas (unidad política estatal y conjunto de ciudadanos) que, hasta la guerra social del **s. I** coincidía con **la urbs** (conjunto de casas y territorio aledaño). A partir de ese momento, Roma era Italia entera, es decir, una gran ciudad. Las tierras que más allá de los Alpes y de los mares iba sometiendo la conquista a la jurisdicción romana se convierten en territorio romano **(ager romanus)**, pero sus habitantes no eran ciudadanos romanos, sino **"peregrinos"**. **A principios del s. III, cuando se otorgó la ciudadanía a todos los habitantes del Imperio, la civitas cedió paso al Estado, la urbe se hizo orbe. La ciudadanía (civitas) fue un estado**, una serie de condiciones **(status civitatis)** sin las cuales el ciudadano no podía desplegar, ni en la actividad pública ni en sus relaciones particulares, su personalidad jurídica.

El ciudadano **(civis)**, por el mismo privilegio de serlo, podía ejercer, **en la esfera del Derecho Público**, una serie de prerrogativas:

1) **ius suffragii** o derecho a votar en las asambleas;

2) **ius honorum** o capacidad a presentarse como candidato a los cargos y magistraturas;

3) **ius militae** o deber de cumplir el servicio militar con el derecho de servir en las legiones.

También podía ejercer otra serie de facultades en el ámbito del **Derecho privado:**

1) **ius commercii** o facultad de adquirir o transmitir la propiedad y efectuar contratos y contraer obligaciones;

2) **ius connubi** o derecho a casarse y constituir una familia y ejercitar todas las prerrogativas inherentes a su situación **(status familiae)** en ella patria potestad, manus, tutela, etc);

3) **ius testamenti** o derecho a testar **(testamentifactio)**;

4) **ius actionis** o facultad de actuar judicialmente.

Al **civis** se oponía el **peregrinus**, bien **peregrinus alicuius civitatis** (peregrino de alguna ciudad), que poseía los derechos de la misma en virtud de un pacto con Roma o de una concesión; bien **peregrinus dediticius** o habitante de una ciudad que se había entregado a Roma mediante una rendición **(deditio)** sin condiciones y que se encontraba en la situación de **hombre sine civitate**, y por tanto sin ser susceptible de que se le aplicase el **ius civile**, aunque podía beneficiarse de las normas del **ius gentium**. Los dediticios no podían residir en Roma ni en un radio 100.000 pasos .

Una situación de **ciudadanos de segunda clase** fue la de

los **latini**, que gozaban del ius comercii, del ius connubii y de la testamentifactio, y que por vivir en Roma y estar inscritos en el censo **(ius migrandi)** podían adquirir **la ciudadanía romana.**

La adquisición de la ciudadanía se realizaba por diversos procedimientos:

1) Por nacimiento en un matrimonio legal **(iustatae nuptiae)**. En una situación anómala, o sea si uno de los cónyuges no era ciudadano romano, el hijo seguía la condición del padre, si bien a partir de Adriano el hijo era romano si había nacido en una ciudad romana.

2) Por un precepto legal con carácter de privilegio (p. ej. se concedía la ciudadanía romana al peregrino que en un proceso de concusión contra un ciudadano romano ganara el juicio: **lex Aclia repetundarum del año 122**.

3) Por concesión de un magistrado con "imperio" en la época de la república o por concesión de los emperadores; estas concesiones afectaban unas veces a ciudadanos aislados y otras a todos los habitantes de una ciudad (en este caso la ciudadanía carecía de derecho de sufragio; **civitates sine suffragio)**.

La Constitutio Antoniniana concedió la ciudadanía a todos los habitantes del Imperio, con exclusión, al parecer

de una categoría de dediticios.

Durante **la Edad Media** se configuró como el vínculo personal que ligaba el vasallo al señor feudal y durante **el Antiguo Régimen** se tradujo en la sumisión de la persona del vasallo o súbdito a la del soberano.

El concepto moderno de ciudadano [3] arranca de las nuevas formas de entendimiento de la naturaleza humana acuñadas por **la mejor filosofía de los siglos XVII y XVIII, que plasmaron en las revoluciones liberales europeas y americanas de los siglos XVIII y XIX,** cuyo texto más singular, por la forma en que llegó a concretarse, al mismo tiempo que más universal, por su contenido referido a la totalidad de los habitantes de la tierra, lo constituye la **"Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano"**, promulgada por la Asamblea Nacional francesa el **26 de Agosto de 1789**. **Por su condición humana el hombre goza de derechos y libertades. Por su ejercicio se convierte en ciudadano.** Cualquier hombre tiene el derecho a la vida, a la libertad, a la seguridad jurídica, a la propiedad, a la elaboración de la ley o "voluntad general" por sí o por medio de representantes, a emitir libremente su pensamiento, y a ser elegido, elegir y controlar a los gobernantes, en suma, a un conjunto de derechos y libertades de índole política.

[3] ENCICLOPEDIA SALVAT. "Ciudadano, na". Editorial Salvat Editores, Barcelona 1969.

Pero **la idea moderna** de nacionalidad coincidirá con **"el vínculo jurídico concreto que une a los naturales de un territorio con el Estado al que están sometidos"**. Esta concepción positivista y formal comportará, apunta **Diez-Picazo**, que el vínculo sea fundamentalmente jurídico-político y que cada Estado pueda a su arbitrio decidir quienes son nacionales o súbditos.

Las restricciones al derecho al voto y el auge de las clases burguesas y su control de la Economía, del Estado y de la sociedad a lo largo del siglo XIX limitaron a casi formalismo los derechos y libertades del ciudadano.

Los primeros socialistas y el marxismo han puesto de relieve la necesidad de establecer prioritariamente los derechos económicos y sociales del hombre, sin los cuales los derechos del ciudadano no serán otra cosa que "libertades formales", carentes de contenido real. La Revolución soviética de 1917 y la progresiva eliminación de los regímenes políticos fascistas desde la II Guerra Mundial han ido extendiendo y generalizando la inclusión de los derechos económicos y sociales como parte sustancial de la condición de ciudadano en las comunidades políticas.

El verdadero ciudadano sólo llegará a poder ser una plena realidad cuando se logre la difícil paridad entre los derechos políticos y los derechos económico-sociales.

2.- EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA CIUDADANÍA DE LA UNIÓN EUROPEA.

2.1.- BREVE REFLEXIÓN SOBRE EL NACIMIENTO DE LA UNIÓN EUROPEA.

En la misma línea introductoria, significaremos los hitos históricos sobre el nacimiento de la Unión Europea, pues tampoco se persigue establecer un estudio completo de este periodo histórico, que excedería de los parámetros de esta Tesis y motivaría un objetivo diferente. Posteriormente examinaremos, como señalamos al comienzo del epígrafe anterior la evolución histórica del concepto de ciudadanía de la Unión Europea de forma más detallada y que ampliamos al comienzo de cada capítulo de la presente Tesis Doctoral referente a los derechos de la ciudadanía y Derechos Fundamentales.

La creación de las Comunidades Europeas supone un salto desde una Europa rota y empobrecida por las dos Guerras Mundiales que va consiguiendo poco a poco la unidad, un desarrollo conjunto y una postura definida en los asuntos internacionales.

La paz de 1945 significó el fin de la etapa colonial europea, la conclusión de la hegemonía del continente europeo sobre el resto del mundo. Europa pasaba a ocupar una posición

subordinada en el nuevo concierto entre naciones.

Por otro lado, la inmediata generación de la posguerra contemplaba con alarma cómo se configuraban dos grandes bloques.

Para los europeos esto se tradujo en la división de su territorio en dos ámbitos diferentes: un grupo de países se alinearon con los EEUU de América y otro grupo con la Unión Soviética. Otras naciones se mantuvieron más o menos neutrales. El trazado de nuevas fronteras, con los consiguientes movimientos de unas poblaciones despojadas de sus tierras y pertenencias , respondió a los intereses de nuevos árbitros de la política internacional.

En el ambiente de tensiones y postración económica de la posguerra, numerosos estadistas y pensadores propusieron buscar la identidad europea, definir el puesto que Europa debía ocupar en el mundo. No se trataba de rescatar viejas hegemonías. El motor que impulsó a estos hombres fue la firme voluntad de incorporar Europa a los nuevos tiempos.

El 16 de Septiembre de 1946, Winston Churchill había pronunciado un reticente discurso en **Zurich**, proponiendo la edificación de los Estados Unidos de Europa. **Entre 1945 y 1947 numerosas organizaciones panaeuropeas** reforzarán diversas iniciativas en favor de la construcción y desarrollo de la Unión Europea, creándose en Noviembre de 1947 un Comité

de Coordinación con el fin de enlazar aquellos movimientos europeos[4].

El 20 de Enero de 1946 el General de Gaulle, en un discurso en el Bar-le-Duc, se declaraba en favor de una Unión Europea, a la vez que preconizaba un acercamiento franco-alemán. Su ministro Georges Bidault evocará la necesidad de construir la **"Europa de la Libertad"**.

El Conde Coudenhove-Kalergi, que había desarrollado sus iniciativas paneuropeas en 1923, envió una circular en el invierno de 1946-1947 a los parlamentarios de los países democráticos, inquiriéndoles sobre si eran partidarios de la creación de una Federación Europea. Sobre 4.236 personas interrogadas, 1888 respondieron, y de ellos 1.776 lo hicieron afirmativamente, representando el voto de más de la mitad de los parlamentarios en algunos Estados como los Países Bajos, Bélgica, Luxemburgo, Francia y Grecia.

Diversos países europeos convierten la unificación de Europa en uno de los objetivos de su política gubernamental, al tiempo que en los Estados Unidos se desarrolla la idea de que la Unidad de Europa será la única posibilidad de resistir al expansionismo soviético y el único medio de eludir una obligación económica y militar de los EEUU con Europa. **John Foster Dulles** se manifestará a favor de una construcción

[4] PÉREZ-BUSTAMENTE, ROGELIO. Los Estados de la Unión Europea. Historia Política y Constitucional. Dykinson 1994.

europea y **el senador Fullbright** hará adoptar por el Congreso de los EEUU, **el 1 de Marzo de 1947**, una resolución en la que se declara favorablemente a la creación de **los Estados Unidos de Europa en el marco de las Naciones Unidas.**

Asimismo, el presidente Harry Truman llegará a considerar a la unificación europea como uno de los objetivos de la política americana. Con este propósito, el 5 de Julio de 1947, el entonces secretario de Estado, General Marshall, en un discurso pronunciado en la Universidad de Harvad, ofrece a los países europeos una fuerte ayuda económica, a condición de que aquellos adoptasen un programa de recuperación, que finalmente aceptarán 16 países.

La ONU decide el 28 de Marzo de 1947 fundar su primer organismo regional, una Comisión Económica para Europa, que será inaugurada en Ginebra en Junio de 1947, con el objetivo de servir a la cooperación económica entre los países europeos.

El proceso de Unificación Política Europea se va desarrollando a partir de 1948 paralelamente a la Unificación Económica Europea a fuerza de acontecimientos, y es que **"EUROPA AVANZA CUANDO TIENE MIEDO", en palabras de CAVERO** [5]. Se forma una Europa a tirones que cuando hay un paréntesis de calma se relaja.

---

[5] CAVERO LATAILLADE, ÍÑIGO. Curso de Doctorado en la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, 1992 -1993, "Desarrollo del proceso de Unificación Política Europea".

Con el fin de administrar la ayuda financiera proporcionada por **el Plan Marshall** se creó **el 16 de Abril de 1948 la Organización Europea de Cooperación Económica (OECE, OCDE),** signada por Austria, Bélgica, Dinamarca, Francia, Grecia, Irlanda, Islandia, Italia, Luxemburgo, Países Bajos, Noruega, Portugal, Reino Unido, Suecia, Suiza, Turquía y las zonas occidentales de ocupación de Alemania. La República Federal Alemana se convertirá en miembro en Octubre de 1949, los Estados Unidos y Canadá en miembros asociados en 1950 y España también ingresará en 1959.

La estructura de la OECE (OCDE) fue objeto de grandes discusiones. Se planteaba la doble opción: la cooperación intergubernamental, que fue la que se adoptó, o una vía de integración. La OCDE se convirtió en un órgano enormemente positivo en el que en Octubre de 1949 **Paul Hofmann** llegó a plantear la necesidad de crear un gran mercado económico a imagen de los EEUU.

En Mayo de 1948 tuvo lugar la Conferencia de la Haya, una reunión de políticos pertenecientes a diversos países cuyo objeto era la constitución del Parlamento Europeo para llevar a cabo la unión de Europa.

El 5 de Mayo de 1949 se creó el Consejo de Europa, con sede en Estrasburgo, formado por un Consejo de Ministros y una Asamblea consultiva. Aunque este hecho constituyó un jalón importante en el proceso unitario, dicha institución

carecía de poder efectivo, ante la dificultad de alcanzar acuerdos en el Consejo de Ministros.

De esta misma Conferencia surgió **la unión aduanera de tres países, Bélgica, Holanda y Luxemburgo, el BENELUX,** que se convertiría, en 1958, en una unión económica efectiva.

Paralelamente a estas tendencias unitarias surgió en 1948 el proyecto de creación de un sistema defensivo común para conseguir un equilibrio militar que asegurase la paz en Europa. Francia, el Reino Unido y el Benelux firmaron el Tratado de Bruselas, de carácter eminentemente defensivo, que fue un precedente de la Organización del Tratado del Atlántico Norte, la **OTAN o NATO**.

Entre 1945 y 1949, una vez promovido el designio de una Europa unida, fueron surgiendo diversos movimientos europeístas de diversa índole, que se federaron **en 1948 en el Movimiento Europeo.**

El 9 de Mayo de 1950, el ministro de Asuntos Exteriores francés, Robert Schuman, planteó dos objetivos básicos para el futuro de Europa: la reconciliación franco-alemana y la formación de una federación de Estados Unidos de Europa. Para la consecución de este segundo objetivo. Los medios que se preveían eran ya más realistas. Por una parte la unidad europea se presentaba como una tarea progresiva que había de realizarse por etapas y a medio plazo. Por otra, parecía

necesario llevar a cabo una unificación económica previa basada en dos materias: el carbón y el acero. Por último se debían crear unas instituciones capaces de regir una organización internacional de ese alcance [6] .

A esta propuesta de Francia se adhirieron Alemania, Italia y el Benelux, formando entonces, **la Europa de los seis.** El Reino Unido rehusó integrarse en este concierto.

El objetivo de Schuman era la creación de **un mercado común en el que existieran numerosos consumidores**.

El primer paso para conseguir este objetivo, propuesto por Schuman y Jean Monnet, otro gran político francés, fue el establecimiento de una autoridad común sobre el carbón y el acero. **El 18 de Abril de 1951 los "seis" firmaron en París un tratado que dio lugar al nacimiento de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, la CECA.** Se trataba un jalón más en el proceso de unificación económica. La CECA era la primera gran organización supranacional dotada de organismos autónomos, como loa asamblea o el Tribunal de Justicia.

En 1952 hubo un intento, por parte de Francia de crear **una Comunidad Europea de Defensa (CED).** Esta idea fracasó ante el peligro de un hipotético rearme alemán. Con todo, se amplió el Tratado de Bruselas, incorporándose al mismo Italia

[6] GUTIÉRREZ PUEBLA, J Y GUERRA ZABALLOS. "La Comunidad Económica Europea. Países y Organización". Imago, Biblioteca Santillana de Consulta, Madrid 1986.

y Alemania y formándose **la Unión Europea Occidental (UEO)**.

La Conferencia de Mesina, celebrada en Junio de 1955, entre los miembros de Asuntos Exteriores de los países miembros de la CECA, decidió ampliar los anteriores acuerdos a toda a economía como medida imprescindible para crear un mercado auténticamente competitivo.

El 25 de Marzo de 1957, Alemania Federal, Bélgica, Francia, Holanda, Italia y Luxemburgo firmaron en Roma los Tratados que consagraron definitivamente la Comunidad Económica Europea (CEE) y la Comunidad Europea de Energía Atómica (CEEA) [7] **.**

Los objetivos del Tratado de Roma eran múltiples. Por una parte pretendía conseguir una unión aduanera real mediante libre circulación de los productos y la libre competencia. Por otra, la Unión Económica suponía la libre circulación de personas, trabajadores y mercancías, en un ambiente de creciente uniformización legislativa. La Unión Política, por último se presentaba como un objetivo comprometido y de enorme complejidad.

En cuanto a **la Comunidad Europea de Energía Atómica, CEEA-EURATOM,** sus principales fines eran la promoción de las industrias nucleares, el fomento de intercambios y el aumento

[7] NUEVA ENCICLOPEDIA LAROUSSE. Voz: "Comunidad Europea", Editorial Planeta, Barcelona 1981.

de nivel de vida.

Los años que siguieron a esta firma se caracterizaron por un enorme desarrollo de actividad comunitarias. La década de los sesenta, especialmente, fue una etapa de expansión económica.

La producción industrial, la actividad económica comercial y los movimientos migratorios fueron acaso los rasgos más significativos de esta década.

A este continuado desarrollo comunitario no fue ajena la actuación de estadistas como **De Gaulle en Francia (1957), Adenauer en Alemania Federal) o De Gasperi en Italia.** Su talante político y su tenacidad contribuyeron decisivamente al despegue económico de los seis.

En la Convención de Yaundé, en 1963, se acordó el libre acceso de dieciocho ex-colonias africanas al mercado comunitario. De esta forma, la Comunidad comenzaba ya a realizar una prolongación hacia el exterior.

Tras el llamado **"Período Transitorio" (1957-1968),** aun quedaba mucho por hacer en el proceso unificador de la Comunidad. **La Cumbre de la Haya de 1969** constituyó un hito fundamental en dicho proceso. Allí se definieron las etapas encaminadas a llevar a cabo la pretendida unión económica, también de forma escalonada.

Por otro lado, uno de los más importantes resultados a los que se llegó en esta cumbre fue **la anexión del Reino Unido, Irlanda, Dinamarca** y Noruega. Esta último país decidió retirarse tras el resultado negativo de un referéndum sobre su adhesión a la Comunidad. Las otras tres naciones se incorporaron definitivamente en 1973. De esta forma, la Europa de los Seis se convirtió en **Europa de los Nueve**.

La crisis de la energía, que comenzó hacia 1973, afectó gravemente a la economía comunitaria. El incremento espectacular del precio del barril del crudo durante la década de los setenta y principios de los ochenta habría de influir necesariamente en un Economía basada en gran medida en el petróleo como principal fuente de energía.

En 1974 se convocan elecciones generales al Parlamento Europeo según el sistema de sufragio universal, directo y secreto, que se celebrarían en 1979. Por otra parte, se institucionalizaron las llamadas reuniones en la cumbre, integradas por los jefes de Estado y de Gobierno de los Estados miembros. Se formó así el **Consejo Europeo**, que habían de reunirse al menos tres veces al año. Se encargó al **Ministro de Asuntos Exteriores de Bélgica, Tindemans**, la elaboración de **un informe sobre la pretendida Unión Europea.**

Durante estos mismos años se firmó el **Acuerdo Lomé**, mediante el cual se estrecharon los lazos comerciales con las antiguas colonias, agrupadas ahora bajo la denominación de

"Países ACP", al pertenecer éstos a África, el Caribe y el Pacífico.

Uno de los acontecimientos más notables de este período fue **la firma, en 1979, del Tratado de Adhesión de Grecia a la Comunidad.** La incorporación definitiva de este país tuvo lugar dos años más tarde, en 1981, y se debió en gran medida al esfuerzo personal del entonces **Giscard d'Estaing.** A partir de este momento habrá que hablarse de **Europa de los Diez.**

Este mismo año, siguiendo las directrices de la política económica comunitaria, se creó **el Sistema Monetario Europeo y la Unidad de Cuenta Europea** (ECU). En realidad, se trató de un intento de unificación económica, fallido fundamentalmente por el recrudecimiento de la crisis energética.

Otro hecho de gran trascendencia para la Comunidad fue la **anexión de España y Portugal, el 1 de Enero de 1986.** En **1985** se firma el **Acta relativa a las condiciones de adhesión del Reino de España y de la República Portuguesa, que fue ratificada en España, mediante Ley Orgánica núm 10/85 de 2 de Agosto (Jefatura del Estado) de Autorización para la adhesión del Reino de España a las Comunidades Europeas, ratificando el Tratado hecho en Lisboa y en Madrid, el 12 de Junio de 1.985, relativo a la adhesión del Reino de España y de la República Portuguesa a la Comunidad Económica Europea y a la Comunidad Europea de Energía Atómica, y de adhesión**

del Reino de España, al Tratado de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, firmado en París, el 18 de Abril de 1.951, tal y como ha sido modificado y complementado, y en los términos establecidos, en la decisión del Consejo de las Comunidades Europeas del 11 de Junio de 1.985 [8] . A partir de este momento se habla de **Europa de los Doce.**

En Febrero de 1986 se firma el Tratado del Acta Única Europea por lo que se produce una reforma institucional de los Tratados de París y de Roma.

Se aprueba **la Carta Comunitaria de los Derechos Sociales Fundamentales en la Cumbre de Estrasburgo en Diciembre de 1989.** Sólo el Reino Unido se niega a suscribirla [9] .

Tras complejas negociaciones entre Francia, la República Federal de Alemania y los países del Benelux, se firma el 19 de Junio de 1990 el Acuerdo de Schengen, para suprimir los controles fronterizos al movimiento de personas. El 27 de Marzo de 1995 entra en vigor el Acuerdo Schengen. España y Portugal forman también parte del Grupo Schengen.

Finalmente citaremos el Tratado de la Unión Europea

[8] BOE de 8-8-1985. Repertorio Cronológico de Legislación Aranzadi nº 1979 del año 1985.

[9] TAMAMES, R. "1986-1996: Diez años en la Unión Europea". Revista Dinero, Grupo Negocios, Madrid 1996.

(TUE) [10] **o Tratado de Maastricht de 7 de Febrero de 1992,** llamado así por el lugar donde tuvo lugar su firma. Se amplían las competencias del Parlamento y se refuerza la cooperación entre los gobiernos. Se sienta las bases de una mayor cooperación en materia de política exterior y de introducción de una moneda única. Se crea un mercado unificado en que circulen las personas, los capitales, los bienes y los servicios libremente y **se regula el concepto, contenido y formas de adquisición de la ciudadanía de la Unión Europea.**

El 1 de Enero de 1994 entra en vigor el Tratado de Maastricht, por el que se instituye la Unión Europea.

El 1 de Enero de 1995 queda ampliada la Unión Europea con la incorporación de Austria, Suecia y Finlandia. La Europa de los Doce se convierte en **Europa de los Quince.**

En Diciembre de 1995 se celebra la Cumbre de Madrid, con la que finaliza la Presidencia Española de la Unión.

El 29 de Marzo de 1996 se reúne una Conferencia Intergubernamental con motivo de la reforma del Tratado de Maastricht. **Los días 22 y 23 de Junio de 1996 se celebra el Consejo Europeo de Florencia y se acuerda un Convenio de**

[10] ALONSO GARCÍA, R. Código del "Tratado de la Unión Europea", Editorial Civitas, Madrid 1995.

Extradición [11] . La situación actual es expectante ante la posibilidad de la elaboración de un nuevo Tratado o de la reforma del existente. Nosotros nos decantamos por la refundición de la legislación comunitaria en un nuevo Tratado de simple entendimiento, sin letras, y que amplíe los derechos de la ciudadanía europea.

Tras el proceso histórico antes descrito, pudiera resumirse que, la evolución unitaria de Europa es un proceso continuo de desajustes territoriales. Es difícil mantener una idea precedente de unificación europea por la estrecha conexión política. La historia de Europa es una historia de desajustes, confrontaciones, no hay unidad religiosa, lingüística, quedan signos de lucha en la creación del acervo cultural de Europa. Ha sido una construcción ideal que no ha llegado a ser económica y jurídica hasta el siglo XX.

En palabras de CAVERO LATAILLADE [12] , El proceso de Unificación Política Europea se va desarrollando a partir de 1948 paralelamente a la Unificación Económica Europea a fuerza de acontecimientos, y es que **"EUROPA AVANZA CUANDO TIENE MIEDO"**. Se forma una Europa que avanza a tirones y que cuando hay un paréntesis de calma se relaja.

---

[11] "Los Quince acuerdan casi al 100 % el nuevo Convenio de Extradición de la Unión Europea". El País, 25 de Junio de 1996.

[12] CAVERO LATAILLADE, ÍÑIGO. Curso de Doctorado en la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, 1992 -1993, "Desarrollo del proceso de Unificación Política Europea".

Pensamos que la ciudadanía de la Unión Europea es uno de los elementos de la Unificación Política Europea. Estos elementos, a nuestro entender, serían [13] :

1) Un territorio.- Un espacio geográfico, **"los Quince Estados miembros":** Alemania, Austria, Bélgica, Dinamarca, España, Francia, Finlandia, Reino Unido, Grecia, Italia, Irlanda, Luxemburgo, Países Bajos, Portugal, Suecia.

2) Una comunidad Humana.- 370 millones de ciudadanos de la Unión Europea. Personas que son ciudadanos de la Unión porque ostentan la nacionalidad de un Estado miembro.

Dos elementos que conforman cualquier Estado, que aunque la Unión Europea no tenga personalidad jurídica, nosotros apostamos por su pronta constitución para reforzar su imagen en el interior de la Comunidad, frente a los ciudadanos, y en el exterior, frente a los Estados Terceros.

2.2.- LA DECLARACIÓN DE COPENHAGUE DE 14 DE DICIEMBRE DE 1972.

La primera vez que los máximos responsables se refieren a "personas" y no sólo a "Estados" o "países" tiene lugar en **la Declaración de Jefes de Estado de 14 de Diciembre de 1972**

[13] Mapa facilitado por el Parlamento Europeo.

[14].

La Declaración de Copenhague establece como objetivo construir una sociedad concebida y realizada al servicio de los hombres, cuya sociedad tiene una identidad fundamentada en los principios de la Democracia representativa, el reino de la ley, de la justicia social, finalidad del progreso económico y del respeto de los Derechos del Hombre.

La palabra **"identidad"** para CARLOS MARÍA BRU [15] traduce los datos de toda organización democrática de la vida en sociedad, y que carece en la Declaración de otro cometido que el de acuciar la Unión Política.

Esta identidad, continúa el mismo autor, necesita de un asidero que transcienda del meramente fáctico o administrativo de referirse a un **conjunto de súbditos o nacionales de los respectivos Estados miembros.**

La Declaración de Copenhague recoge **un embrión de la idea de ciudadanía europea en cuanto vínculo jurídico político que identificase los entonces 280 millones de personas**.

---

[14] Vide Declaración de Jefes de Estado o de Gobierno de 14 de Diciembre de 1972,en Boletín CE suplemento nº 12/1972.

[15] CARLOS MARÍA BRU PURON, "De la Europa de los ciudadanos a la ciudadanía de los europeos", en el libro del centro de Documentación Europea de la Universidad de Valladolid "la Europa de los Ciudadanos". Editorial Lex Nova. Valladolid 1993.

2.3.- EL INFORME TINDEMANS de 29 DE DICIEMBRE DE 1975".

Al primer ministro LEO TINDEMANS le es encargado la elaboración de un informe respecto **la construcción europea** tras la celebración de **la Cumbre de París el 10 de Diciembre de 1974**.

El Informe Tindemans [16] se refiere a la Unión Política y su proyección en una política exterior común, contiene el capítulo IV "la Europa de los Ciudadanos", donde se establecían dos mecanismos de actuación según BRU PURON:

1) Protección de los derechos del individuo.

2) Persecución del nacimiento de una conciencia europea a través de distintas medidas.

La primera línea establecía las bases de una condición jurídica social común, de una ciudadanía europea y la segunda estimular entre los Estados la conciencia de ser europeos.

La primera línea propuso el **recurso directo ante el Tribunal de Justicia** cuando por un acto comunitario se vieran perjudicados los individuos; protección de los consumidores

[16] "L'Union Européenne. Rapport au Conseil Européen, Bol. CE, suplemento 1/76. También ver: A. TRUYOL. "Las incidencias institucionales del Informe Tindemans", Revista de Instituciones Europeas vol. 3, nº 2, 1976.

con medidas respecto a la libre circulación de mercaderías; protección del medio ambiente.

En lo que respecta a la línea segunda se unificó los pasaportes, desaparición de los controles de las fronteras, mejora de los transportes y telecomunicaciones entre los Estados Miembros, uso indistinto de los beneficios de la Seguridad Social, equivalencia de diplomas universitarios y períodos de estudio, creación de una Fundación Europea de financiación mixta, (individuos, Estados miembros y Comunidad Europea) para una "mejor comprensión y entendimiento entre los pueblos europeos".

El Informe Tindemans tuvo más eco doctrinal que gubernamental y poco de lo propuesto se llegó a hacer realidad pero se tomó conciencia de la superación del concepto de "la Europa de los Estados" por la "Europa de los Ciudadanos".

En este sentido podemos afirmar que Tindemans es el precursor de la Ciudadanía de la Unión Europea, aunque no tomara conciencia de ello.

2.4.- LA DECISIÓN SOBRE ELECCIONES AL PARLAMENTO EUROPEO Y EL ACTA DE 20 DE SEPTIEMBRE DE 1976.

Los miembros de la Asamblea Común dejan de ser designados por los Parlamentos nacionales y pasan a ser elegidos por **sufragio universal directo** a partir del **Acuerdo nº 12, decisión de la Cumbre de jefes de Estado o de Gobierno celebrada en París en Octubre de 1974.**

Instancias políticas, doctrinales, informes oficiales y resoluciones de la Asamblea Común pedían el cambio del sistema de designación de los parlamentarios comunitarios [17].

Así **el Acta de 20 de Septiembre de 1976**, fruto de Decisión del Consejo de la misma fecha establece el principio electoral directo bajo la fórmula: "los representantes de la Asamblea de los pueblos de los Estados reunidos en la Comunidad serán elegidos por sufragio universal directo" (art. 1).

Las primeras elecciones directas de los nueve Estados miembros se celebraron en **Junio de 1979.** Supone un paso importante en uno de los componentes de la Ciudadanía Europea

[17] Ver los proyectos presentados por los Sres. Delhousse de 17 de Mayo de 1960 y Patijn, de 14 de Enero de 1975; las resoluciones "Pour l'élection du parlement Européen au suffrage universel direct", P.E., septembre 1969 y "Eletions du Parlement Européen au suffrage direct", P.E., Juillet 1977.

como es la participación política, cualesquiera que sean la distribución de escaños entre Estados, los sistemas electorales adoptados y los poderes de ese Parlamento.

2.5.- LA DECLARACIÓN FINAL DE LA CUMBRE DE FONTAINEBLEAU DE 26 DE JUNIO DE 1984 Y EL COMITE "AD HOC".

La Cumbre de Fontainebleau de 26 de Junio de 1984 [18] , en su Declaración final, pretende que la Comunidad Europea "responda de una vez a la confianza de los pueblos europeos las medidas apropiadas para reforzar y promover su identidad y su imagen ante los ciudadanos y en el mundo".

Se creó **un Comité ad hoc** por el Consejo Europeo encargado de elaborar un Informe que estudiase y ultimase propuestas de medidas que la Declaración ofrecía, BRU PURON sintetiza en: pasaporte europeo, documento único de circulación de mercancías, supresión de formalidades de policía y aduana en fronteras intracomunnitarias en paso de personas, sistema general de equivalencia en diplomas universitarios, determinación de símbolos de la Comunidad, en particular la bandera y el himno, constitución de equipos deportivos europeos, comunitarización de puestos fronterizos exteriores.

[18] Vide las Conclusiones de la Presidencia sobre los trabajos del Consejo Europeo de Fontainebleau en Boletín CE nº 6/1984, puntos 1.1.9, 1.1.10 y 2.4.1.

La Comisión ad hoc fue pronto constituida y elaboró un texto.

2.6.- EL INFORME ADONNINO: CONSEJOS EUROPEOS DE BRUSELAS Y MILÁN.

El Sr. ADONNINO, eurodiputado italiano, Presidente del Comité ad hoc "Europa de los Ciudadanos" dio nombre al Informe, al igual que el Comité para Unión Europea adoptó el nombre de su presidente, (Sr. DOOGE).

El primer Informe Adonnino , dirigido al Consejo Europeo de Bruselas de 29 y 30 de Marzo de 1985 [19] , recoge los puntos 1) a 5), 7) y 8), 10) y 11) de la Propuesta del Consejo y da una serie de recomendaciones relativas al libre establecimiento, libre circulación, a la homologación de títulos profesionales, al derecho de residencia atribuido a los no calificados por trabajo o parentesco, al voto municipal por residencia, revisión periódica de tarifas postales y franquicias, impuesto único en origen para transporte de viajeros por carretera, etc.

El Consejo de Bruselas aprobó y encargó una versión revisada para el siguiente Consejo, **Milán de Junio de 1985.**

[19] Vide primer Informe Adonnino, dirigido al Consejo Europeo de Bruselas de 29 y 30 de Marzo de 1985, en Boletín CE 3/1985.

Se añadieron aún algunos puntos referentes a los intereses de los habitantes transfronterizos, hermanamientos municipales, la atención médica, producción audiovisual europea, Academia de Ciencias y Artes Europea, lotería comunitaria, etc.

El Informe Adonnino presenta una heterogeneidad de propuestas: nuevas aplicaciones **prácticas de políticas** ya adoptadas por el TCEE; prohibición de doble imposición fiscal, **de identidad**; el himno y bandera que significan una elevación del **nacionalismo supranacional europeo**, también medidas relacionadas con **el voto municipal por residencia**, (medidas atinentes a la condición de europeo), medidas de imagen, **de marketing europeísta**, así lo llama BRU PURON, como la acuñación del ECU.

El Informe Adonnino supone la difusión de las consecuencias de una futura Unión Política. La Europa de los Ciudadanos va a significar que de hecho exista la libre circulación de personas y un mercado único, una elevación del espíritu europeísta a través de signos de identidad, como la bandera y el himno y de acciones a realizar en favor de los países subdesarrollados, como las brigadas para el Tercer Mundo. Lo relatado es significativo pero la meta debe ser la Unión Europea para poder hablar de **ciudadanía de la Unión Europea.**

El Consejo Europeo de Milán de Junio de 1985 aprobó pocas

medidas que se recogían en el primer Informe Adonnino, encargó a los Estados miembros y a la Comisión de las Comunidades Europeas la adopción de las disposiciones necesarias para cumplimentar lo acordado.

La Información de base sobre la Europa de los Ciudadanos, fue el fruto de los trabajos de la Comisión de las Comunidades Europeas [20]. Se hace hincapié en las facultades de los ciudadanos europeos:

- Medidas relativas a la libre derecho de residencia y derecho de posesión de un empleo de los trabajadores en otro Estado miembro (capítulo II).

- Igualdad de trato entre hombres y mujeres: en el acceso a una profesión, seguridad social, programas para las mujeres (capítulo III).

- La Seguridad Social de los trabajadores migrantes; enfermedad maternidad, otras (capítulo IV).

- Búsqueda de empleo; Job Hunting, Sistema Europeo de Difusión de Ofertas de Empleo registradas en Compensación Internacional (SEDOC) (capítulo V).

[20] "Europa de los Ciudadanos. Información de Base de la Dirección General de Información, Comunicación y Cultura de la Comisión CE, sin fecha. Prólogo del Comisario Ripa di Meana; Comunidades Europeas; Disketes de Información "la Europa de los Ciudadanos".

- Movilidad y Formación Profesional; Programa COMETT, cooperación universidad-empresa, intercambio de jóvenes trabajadores, armonización de los títulos de formación profesional, reconocimiento académico de los títulos, igualdad de acceso a los curso de enseñanza profesional, Programa ERASMUS (capítulo VI).

- Los derechos de los trabajadores en caso de despido colectivo, de transferencias de la empresa, protección de los trabajadores en caso de insolvencia del empresario (capítulo VII).

- Libre circulación y derecho de establecimiento de las profesiones liberales (capítulo VIII).

- El Libro Blanco, libre circulación de mercancías, servicios y capitales, libre circulación de trabajadores autónomos, pasaporte europeo, permiso de conducir comunitario, Seguro de automóvil, bandera e himno, importación de un coche comprado en otro Estado (capítulo IX).

- La moneda y los ciudadanos europeos (capítulo X).

- La salud de los ciudadanos (capítulo XI).

- Cooperación Comunitaria en materia de protección Civil (capítulo XII).

En los boletines mensuales de la "Información de base sobre la Europa de los Ciudadanos", que da cuenta de las novedades al respecto, fruto de ello es **Conferencia Intergubernamental del segundo semestre de 1985 y el Acta Única Europea,** que entró en vigor tras su período de ratificación **el 1 de Julio de 1987.**

El Acta Única Europea nada dice de la Europa de los Ciudadanos, ni de la Ciudadanía Europea, pero si se compromete con la Unión Política Europea.

BIBLIOTECA VIRTUAL MIGUEL DE CERVANTES

2.7.- El PROYECTO DE TRATADO DE LA UNIÓN EUROPEA: PROYECTO SPINELLI.

El concepto de Ciudadanía Europea, es consagrado en el art. 3 del **Proyecto de Tratado de Unión Europea, aprobada por el Pleno del Parlamento Europeo el 14 de Febrero de 1984.** Dice así el art. 3:

"Los ciudadanos de los Estados miembros son, por dicho motivo, **ciudadanos de la Unión**. La ciudadanía de la Unión está relacionada con la calidad de ciudadano de un Estado miembro; no puede ser adquirida o perdida separadamente. Los ciudadanos de la Unión participan en la vida política de la misma bajo las formas previstas por el presente Tratado, gozan de los derechos que les son reconocidos por el

ordenamiento jurídico de la Unión y se amoldan a las normas de la misma".

El Proyecto de Tratado de la Unión Europea no fue considerado por **la Conferencia Intergubernamental de Luxemburgo de 1985** como documento de trabajo oficialmente, y el Acta Única Europea recogió muy poco de las reformas del Proyecto Spinelli.

2.8.- EL ACTA ÚNICA EUROPEA DE 1 DE JULIO DE 1987, LAS NUEVAS CONFERENCIAS INTERGUBERNAMENTALES Y EL TRATADO DE LA UNIÓN EUROPEA.

El Parlamento Europeo en varias resoluciones al respecto demostró su insatisfacción y la decisión de llegar a la Unión Política y explotar al máximo las posibilidades del Acta Única Europea.

Después de cuatro años de la última ratificación nacional del Acta Única Europea comenzaron dos Conferencias Intergubernamentales para la reforma de los Tratados, una de ellas referida a la Unión Política.

Los textos que presentaron las sucesivas Presidencias; uno luxemburgués y dos holandeses, el último de éstos fue reformado para su examen en el Consejo Europeo de Maastricht

de 8 y 9 de Diciembre de 1991. Este Consejo modificó los resultados de las Conferencias. En Maastricht, **El 7 de Febrero de 1992, se firmaría el Tratado por los Jefes de Gobierno de los Estados Miembros.**

El Tratado de Maastricht (TUE) modifica el Tratado de la Comunidad Económica Europea (CEE) y los Tratados CECA y CEEA. Aparecen unas Disposiciones que forman parte del TUE, que son pilares independientes del TUE, ajenos a los principios e instituciones, al Derecho Comunitario, son las "Disposiciones relativas a la Política Exterior y de Seguridad Común" y otras "Disposiciones sobre la Cooperación en los ámbitos de la Justicia y Asuntos Interiores". Dos Protocolos destacan sobre los demás en cuanto a la Ciudadanía de la Unión Europea son sobre política Social y Cohesión Económica y Social, vinculante a raíz del art. 238 TCE.

Una de las primeras aportaciones a la Conferencia Intergubernamental sobre Unión Política fue la española sobre Ciudadanía.

El Consejo Europeo de Roma de 27 y 28 de Octubre de 1990, introduce **el concepto de Ciudadanía, derecho de circulación, derecho de participación política (derecho al voto municipal y al Parlamento Europeo),derecho al Ombudsman, derechos económicos y sociales, protección consular común,** y se recomiendan la observancia de los problemas particulares de los Estados miembros.

La Delegación Española presentó, iniciada la Conferencia para la Unión Política, en un principio, un documento de trabajo y posteriormente un texto articulado y motivado sobre Ciudadanía Europea. **La Comisión Europea dictó un Dictamen el 21 de Octubre de 1990** haciendo suya la idea de Ciudadanía Europea propuesta por el Presidente Felipe González.

2.9.- EL TRATADO DE MAASTRICHT DE 7 DE FEBRERO DE 1992 Y EL CONCEPTO DE CIUDADANÍA DE LA UNIÓN EUROPEA.

BIBLIOTECA VIRTUAL

El Tratado de la Unión Europea (TUE), firmado en Maastricht el 7 de Febrero de 1992 [21], recoge la articulación jurídica de un Estatuto de "Ciudadanía Europea", que comprende en principio la segunda parte (arts. 8 a 8E) del Tratado de la Comunidad Económica Europea (TCEE), firmado en Roma el 25 de Marzo de 1957, tal y como ha quedado modificado por el Título II del TUE con el fin de constituir la Comunidad Europea (a partir de ahora, lo distinguiremos del Tratado de Roma y nos referiremos a él como TCE).

El conjunto de principios y derechos de dicho Estatuto de ciudadanía, tanto los expresamente reconocidos como los que son inherentes al mismo, guardan una relevancia jurídico

[21] Conforme al art. R, párrafo 21, España ya lo ha ratificado. Vide Ley Orgánica 10/1992, de 28 de Diciembre, en BOE de 29 de Diciembre de 1992.

constitucional, ad intra de la propia Comunidad Europea [22]. Los derechos y obligaciones comprenden no solamente los derechos especificados en la Segunda Parte del Tratado:

- El art. 8.A regula los derechos de circulación y residencia de los ciudadanos de la Unión.

- El art. 8.B trata la participación política europea y municipal en el lugar de residencia.

- El art. 8.C trata la protección diplomática y consular de los estados miembros a los ciudadanos de la Unión en el territorio de un tercer Estado en el que no esté representado el Estado miembro del que sea nacional.

- El art. 8.D confirma el derecho de petición al Parlamento Europeo y derecho a dirigirse al Defensor del Pueblo Europeo, materia desarrollada en **el art. 137.B y 137.C.**

- El art. 8 E TUE contiene una cláusula de apertura que permite un futura ampliación extra y post Tratado de la declaración de derechos cuya titularidad se vincula a la Ciudadanía de la Unión.

También otros derechos pueden ser considerados,

[22] MANGAS MARTÍN, A, "La ciudadanía de la Unión". "jornadas sobre el Defensor del Pueblo en el Tratado de la Unión Europea", Universidad Carlos III de Madrid, Noviembre 1992.

igualmente vinculados a la esencia del Estatuto de ciudadanía, como por ejemplo, el principio de igualdad de trato o el disfrute de un sistema coherente e integrado de Derechos Fundamentales [23].

A nuestro entender jugarían un papel importante, los arts. 8 y 6 del TUE, a la hora de establecer esta definición.

El art. 8 del TUE dice que "Será ciudadano de la Unión toda persona que ostente la nacionalidad de un Estado miembro" y que "Los ciudadanos de la Unión serán titulares de los derechos y sujetos de los deberes previstos en el Tratado (de Maastricht)".

El art. 6 del TUE reza "En el ámbito de aplicación del presente Tratado, y sin perjuicio de las Disposiciones particulares previstas en el mismo, se prohibirá toda discriminación por razón de la nacionalidad".

Consecuentemente, concebimos el concepto de Ciudadanía Europea como el vínculo jurídico político que establece derechos y obligaciones de los nacionales de los Estados miembros, sin que exista discriminación de trato por razón de nacionalidad.

[23] Vide Capítulo II sobre Derechos Fundamentales de la presente Tesis Doctoral, concretamente el problema relativo a la adhesión de la Unión Europea al CEDH y lo relativo al Estatuto abierto o cerrado de derechos de los ciudadanos Europeos.

También podría establecerse como categoría jurídica supranacional de los nacionales de los Estados miembros, superior a la nacional, Comunidad autónoma, provincial, regional o municipal, consistente en unos derechos y deberes iguales para todos y sin discriminación por razón de nacionalidad, sexo, raza, religión, lengua, opinión.

Definiciones que ampliaremos y desarrollaremos en el capítulo III dedicado al concepto, adquisición y contenido de la ciudadanía de la Unión Europea.

BIBLIOTECA VIRTUAL MIGUEL DE CERVANTES

II.- LOS DERECHOS HUMANOS EN EL PROCESO DE APARICIÓN DE LA CIUDADANÍA DE LA UNIÓN EUROPEA.

II.- LOS DERECHOS HUMANOS EN EL PROCESO DE APARICIÓN DE LA CIUDADANÍA DE LA UNIÓN EUROPEA.

1.- Los Derechos Humanos en los Tratados Fundacionales.
2.- Proyecto de Tratado de Unión Europea y Acta Única Europea.
3.- Evolución Jurisprudencial del Tribunal de Justicia de Luxemburgo.
4.- Tratado de la Unión Europea y problemática de la adhesión al Convenio Europeo de Derechos Humanos.
5.- Los Derechos Humanos en el proceso de aparición de una Ciudadanía de la Unión Europea.
6.- Textos en los que se recogen los compromisos adquiridos por la Unión y sus Estados miembros y por las Instituciones.

1.- LOS DERECHOS HUMANOS EN LOS TRATADOS FUNDACIONALES.

Los Tratados por los que se establecieron **la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (TCECA), la Comunidad Económica Europea (TCEE) y la Comunidad Europea de Energía Atómica (TCEEA)** [1] no preveían entre sus objetivos la protección de los derechos y libertades fundamentales en el Derecho Comunitario. Situaron sus preocupaciones en **el ámbito económico**. El núcleo central de la empresa lo constituyen **"los pueblos" más que "los individuos"**, según palabras de DUPARC [2], ya que se trata de "poner, mediante la creación de una comunidad económica, los primeros cimientos" de una comunidad más amplia y profunda entre pueblos que han estado enfrentados durante tanto tiempo por divisiones sangrientas y de sentar las bases de instituciones capaces de orientar un destino, en adelante compartido. El objetivo se basa en un método progresivo. La consecución de los objetivos económicos debe implicar en un futuro la creación de una Unión Política.

Los miembros originarios de la Comunidad Europea eran miembros del **Consejo de Europa**, se trataba pues, de competencias no expresamente recogidas en el Tratado de Roma.

---

[1] Tratado de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, París 18 de Abril de 1951. Tratado de la Comunidad Económica Europea y Tratado de la Energía Atómica, Roma 25 de Marzo de 1957.

[2] DUPARC, CHRISTIANE. "La Comunidad Europea y los Derechos Humanos". Documento de la Comisión de la C.E. Oficina de publicaciones de las Comunidades Europeas. octubre de 1992.

FERNÁNDEZ TOMÁS [3] encuentra en el **Tratado de Roma** algunas referencias a los derechos y libertades fundamentales conectadas con textos internacionales. Sostiene que algunas actividades económicas pueden tener relación con el **Derecho del Trabajo** (art. 23 Declaración Universal de Derechos Humanos [4] ; art. 6 Pacto Internacional de Derechos Económicos y Sociales y Culturales [5] y art. 1 Carta Social Europea [6]) o **derecho de propiedad privada** (del Acta Única Europea) art. 17 Declaración Universal, art. 1 Protocolo Adicional n1 1 al CEDH [7]). El art. 2 del Tratado de Roma a la mejora del **nivel de vida** (art. 25 Declaración Universal; art. 11 Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales) o **principio de no discriminación** por razón de nacionalidad (art. 6 Tratado de Roma y actual art. 7 TUE; art. 7 y 23.2 Declaración Universal, Convención sobre eliminación de todas las discriminación racial, art. 14 del CEDH en relación con las fundadas en el "sexo, la raza, el color, la lengua ,la religión, las opiniones políticas u otras cualesquiera".

---

[3] FERNÁNDEZ TOMÁS, ANTONIO F. "La adhesión de las Comunidades Europeas al Convenio para la protección de los Derechos Humanos (CEDH): un intento de solución al problema de la protección de los derechos fundamentales en el ámbito comunitario". Revista Instituciones Europeas, Vol. 12, nº3, 1985.

[4] Declaración Universal de Derechos del Hombre. Nueva York, 10 de Diciembre de 1948.

[5] Pacto Internacional de Derechos , Económicos, Sociales y Culturales. Nueva York, 16 de Diciembre de 1966.

[6] Carta Social Europea. Turín, 18 de Octubre de 1961

[7] Convenio Europeo para la protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, Roma 4 de Noviembre de 1950.

Puede existir una relación entre la obligación de **no divulgar información** de los funcionarios y miembros de las instituciones comunitaria y un derecho de las empresas a la intimidad de sus cuentas (art. 12 Declaración Universal; art. 8 CEDH).

El art. 220 del Tratado invita a los Estados miembros a la negociación para **la protección** de los derechos fundamentales a nivel comunitario en las mismas "condiciones reconocidas por cada Estado a sus propios ciudadanos".

CHUECA SANCHO [8] encuentra los siguientes derechos en los textos institutivos: **Derecho a un nivel de vida suficiente** (art. 2,3, 39, 117 y 123 del Tratado de la CEE), **Derecho al empleo** (art. 3, 118 y 123), se **prohíbe la discriminación por razón de la nacionalidad** (art. 7 TCEE) que encuentra su desarrollo en las restricciones cuantitativas a la importación (art. 36 TCEE), libre circulación de capitales (art. 67 y 68 TCEE y 3 y 4 del TCECA y 52 y 68 del TCEEA), **libre circulación de trabajadores**; la libre circulación supone "la abolición de toda discriminación por razón de la nacionalidad entre los trabajadores de los Estados miembros con respecto al empleo, la retribución y las demás condiciones de trabajo" (art. 48 TCEE, art. 69 TCECA y 96 del TCEEA), protección del **derecho de libre establecimiento de los nacionales de un Estado comunitario en el territorio de**

[8] CHUECA SANCHO, ANGEL G. "Los Derechos Fundamentales en la Comunidad Europea". Bosch. 1989.

otro Estado Comunitario (art. 52 TCEE) **y la libre prestación de servicios** (art. 67 TCEE). El art. 214 TCEE y 194 TCEEA protege **el secreto profesional y empresarial**. **La Política Social** queda enmarcada en el Título III de la Parte II (art. 117-128) del TCEE. Destaca el art. 118 que obliga a la Comisión a promover el derecho al empleo, la formación profesional, la protección contra accidentes de trabajo contra enfermedades profesionales , la higiene en el trabajo, el derecho de asociación sindical y el correspondiente a la negociación colectiva. El art. 119 TCEE **prohíbe la discriminación por razón de sexo** entre trabajadores masculinos y femeninos que realicen un mismo trabajo.

2.- PROYECTO DE TRATADO DE UNIÓN EUROPEA Y ACTA ÚNICA EUROPEA.

A) PROYECTO DE TRATADO DE UNIÓN EUROPEA.

El Parlamento Europeo aprobaba en 1984 Proyecto de Tratado por el que se establecía la Unión Europea, también llamado **Proyecto Spinelli** [9], fracasado y que quedaría reducido en sus más modestos límites con la adopción en

[9] Projet de Traité Instituant l'Union Européenne de 14 de Février 1984, DOCE nºc 7736, de 19-3-1984

Enero de 1986 del **Acta Única Europea [10]. El Proyecto Spinelli "constitucionalizaba"** los derechos fundamentales en la futura Unión. En el art. 4 la Unión reconocía los derechos fundamentales "a toda persona dependiente de su jurisdicción. Podían ser **ciudadanos de la Unión** (art. 3) o de otros Estados.

La constitucionalización de los derechos fundamentales se efectuaba a través de **la técnica del reenvío** a instrumentos internacionales y a normas internas. Se seguía la tendencia de los instrumentos internacionales de protección de los Derechos Fundamentales los cuales los Estados miembros se comprometían a garantizar el goce de los derechos a las personas dependientes de su jurisdicción , sean o no nacionales de los Estados.

La técnica del reenvío era admitida con reservas. La Unión fijaba un plazo de cinco años para aprobar la declaración de los derechos de la Unión, siguiendo el procedimiento de revisión del Tratado (art. 3). El Proyecto Spinelli pretendía una comunitarización de los derechos fundamentales , por ello recoge derechos civiles, políticos, económicos y sociales.

La Unión debería deliberar sobre su adhesión a los instrumentos internacionales de protección de derechos

[10] Acta Única Europea, 27 de Enero de 1986. Boulletin CE, Suplément 2/86, o en RIE 1986.

humanos de mayor relevancia, como la Convención de Derechos Humanos, la Carta Social Europea y los Pactos Internacionales de las Naciones Unidas. Cinco años , el mismo plazo que para aprobar su propia declaración de derechos (art. 4 del Proyecto).

En el Proyecto se prevé la adopción de sanciones contra el Estado miembro que viole los principios democráticos y los derechos fundamentales, completado por un mecanismo de intervención de los órganos comunitarios antes de hacer efectivas las sanciones.

La inclusión de los derechos fundamentales dentro de su articulado hacen de este proyecto de Tratado uno de los más ambiciosos textos legales que se han promulgado estos últimos años.

BIBLIOTECA VIRTUAL MIGUEL DE CERVANTES

B) EL ACTA ÚNICA EUROPEA.

En el Preámbulo del Acta Única se lee que los Estados signatarios se "hallan decididos a promover conjuntamente la democracia, basándose en los derechos fundamentales reconocidos en las Constituciones y leyes de los Estados miembros , en la Convención europea de salvaguarda de los derechos humanos y de las libertades fundamentales y en la Carta Social Europea, sobre todo la libertad, la igualdad y

la justicia social". Los Estados miembros es ahora cuando recogen la vía jurisprudencial. Afirman su compromiso asumido en la Carta de las Naciones Unidas, su determinación de desarrollar la situación económica y social, potenciación de los principios de la democracia y el respeto de los derechos humanos.

De poco vale las proclamaciones a los textos internacionales de los Derechos Humanos en los preámbulos de los Tratados y en las leyes internas de los Estados, si no hay un órgano judicial que los ampare y potencie.

Los arts 21 y 22 del Acta Única que complementan el art. 118 TCEE recogen medidas sociales . Más concretamente el art. 118 A TCEE promueve la seguridad y la salud de los trabajadores, mejora del medio del trabajo. Se trata de un standard mínimo pues los Estados podrán mantener una protección reforzada de las condiciones de trabajo si son compatibles con el Derecho comunitario. La Comisión será la encargada de promover las negociaciones entre las partes sociales a nivel comunitario (art. 118 B TCEE).

La Comunidad tendrá como objetivo la protección de la salud de las personas en materia de medio ambiente (art. 130 R TCEE). Son pues dos derechos conectados; un derecho a la solidaridad (medio ambiente) y un derecho social (salud).

Los derechos fundamentales no son abordados frontalmente

en el Acta Única a excepción de su preámbulo. No se otorga explícitamente la protección de los derechos humanos al Tribunal de Luxemburgo. Oportunidad perdida de constitucionalización de los derechos humanos al igual que el fallido Proyecto Spinelli.

3.- EVOLUCIÓN JURISPRUDENCIAL DEL TRIBUNAL DE LUXEMBURGO.

La Comisión [11] , el Parlamento [12] y el Consejo Europeo [13] realizaron acciones a favor de la comunitarización de los derechos fundamentales . Acciones conjuntas [14] o de una

---

[11] Informe sobre la Unión Europea, 1975. Informe sobre los Derechos fundamentales de 4 de Febrero de 1976 (Boletín de la CEE suplemento 5/76). Memorándum sobre la Adhesión al Convenio Europeo para la protección de los Derechos Humanos(1950), de 2 de Mayo de 1979; suscrito por el Parlamento el 28 de Octubre de 1982.

[12] En el Proyecto Spinelli, de 14 de Febrero de 1984, en la Resolución sobre el Déficit democrático de la Comunidad Europea, de 17 de Junio de 1988 (DOC/A2/-27/66/87, 17/06/88), en la Declaración de los Derechos y Libertades Fundamentales, de 12 de Abril de 1989, basada en el Informe DE GUCHT (DOC/C 120/53, 16/05/89).

[13] Declaración sobre la identidad Europea (1973), la Declaración sobre la Democracia del Consejo Europeo de Copenhague, celebrado el 8 de Abril de 1978, la Declaración sobre la Unión Europea (1983), la Declaración Final dentro de las Declaraciones sobre la Democracia en el Consejo Europeo celebrado el 27 y 28 de Octubre de 1990, o la Carta Comunitaria de los Derechos Sociales Fundamentales de los Trabajadores adoptada en el Consejo Europeo de Estrasburgo, celebrada los días 8 y 9 de Diciembre de 1989.

[14] Declaración conjunta del Consejo, la Comisión y el Parlamento sobre los derechos humanos, firmada el 5 de Abril de 1977 (DOCE/C 103, 27/04/77). Declaración conjunta del Consejo, la Comisión y el Parlamento Europeo contra el racismo y la xenofobia, firmada el 11 de Junio de 1986

sola institución posteriores a la elaboración de un sistema de protección por **el Tribunal de Justicia**. En las que los Jefes de Estado y de Gobierno subrayan el respeto de los derechos fundamentales como presupuesto de adhesión a las Comunidades Europeas, al declarar con solemnidad " que el respeto y el mantenimiento de la democracia representativa y de los derechos del hombre en cada uno de los Estados miembros constituyen elementos esenciales de la adhesión de las Comunidades Europeas".

A los ordenamientos jurídicos nacionales y al Tribunal de Derechos Humanos en un principio les compete la protección de los derechos fundamentales. Pero la Comunidad Europea tal y como se creó no estaba sujeta al control directo del Tribunal de Estrasburgo, lo que provocó el enfrentamiento de algunos **Tribunales nacionales** ,basados en la protección constitucional de los derechos fundamentales en el ordenamiento interno del Estado miembro, **y los principios de la Comunidad Europea**, que persiguen la primacía del Derecho Comunitario sobre los Derechos Nacionales y aplicación uniforme de este mismo Derecho.

Así **los Tribunales Constitucionales Alemán** [15] **e**

(DOCE/C 158, 25/06/86),, basada en el Informe EVRIGENIS sobre el ascenso del fascismo y el racismo en Europa, y en la Resolución homónima adaptada por el Parlamento Europeo el 16 de Enero de 1986.

[15] Caso Wuensche Handelgesselschaft, Sentencia del Tribunal Constitucional Federal Alemán, recogido en 3CMLR 225 (1987).

Italiano [16] pusieron en tela de juicio el recurso ante el Tribunal de la Comunidad Europea en caso de violación de los derechos fundamentales por actos comunitarios. El Tribunal de Luxemburgo reaccionó con "improvisación", pues no se recogía regulación alguna en el Tratado y el Tribunal debe solucionar caso por caso.

El actual **sistema de protección de los Derechos Fundamentales es jurisprudencial**. El Tribunal Comunitario ha insistido en su protección por la vía de aplicación de **los Principios Generales del Derecho** a lo largo de distintas fases. Veamos cuál ha sido su evolución jurisprudencial [17].

En una primera fase el Tribunal de Justicia no protege los derechos fundamentales hasta 1969, PERIODO PRE-STAUDER, en palabras de CHUECA SANCHO. El órgano judicial se declaraba incompetente cuando un acto comunitario afectaba negativamente a un derecho o libertad fundamental constitucionalmente reconocido por un Estado y le era planteado un recurso. No estaba claro la competencia de las instituciones comunitarias y el derecho aplicable por el Tribunal. **La Sentencia STORK** [18] , destaca la primacía sobre

---

[16] caso Frontini c. Ministerio delle Finanze, Tribunal Constitucional italiano de 27/12/73 recogido en (1974) 2 CMLR 225 (1987).

[17] DIEZ-PICAZO, LUIS MARÍA. "¿Una Constitución sin Declaración de Derechos? (Reflexiones constitucionales sobre los derechos fundamentales en la Comunidad Europea). Revista Española de Derecho Constitucional nº 32, 1991.

[18] Caso Stork- Alta Autoridad, de 4/02/1959 y **Oficina de Venta del carbón de Ruhr**/Alta Autoridad, de 17/05/1960.

los ordenamientos internos y autonomía del Derecho Comunitario, pero nada dice sobre la protección de los derechos fundamentales.

En una segunda fase el Tribunal de Justicia protege los derechos fundamentales desde 1969, PERIODO STAUDER. Las decisiones de esta etapa caracterizan el Derecho aplicable se constituye por **los Principios Generales del Derecho**, según el Derecho Comunitario y encuentro de los mismos en **las tradiciones constitucionales comunes** a los Estados miembros. No se hace referencia alguna al Convenio de Derechos Humanos, sólo la Sentencia **NOLD** hará una vaga referencia a los **textos internacionales**.

FERNADEZ TOMÁS [19] clasifica las sentencias en dos grupos. Un primer grupo de sentencias que revolucionan el sistema de protección de los derechos fundamentales en este período: **STAUDER [20] , INTERNATIONALES HANDERGELLSCHAFT [21] , EINFÜHR UN VORRATSSTELLE [22] Y NOLD [23] .**

---

[19] FERNÁNDEZ TOMÁS, ANTONIO F. "La adhesión de las Comunidades Europeas al Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos (CEDH): un intento de solución al problema de la protección de los Derechos Fundamentales en el ámbito comunitario". RIE, vol. 12, nº 3, 1985.

[20] Sentencia STAUDER, de 12/11/1969, Caso 29/69.

[21] Sentencia INTERNATIONALES HANDERGERSELLSCHAFT, de 17/12/1970.

[22] Sentencia EINFÜR UND VORRATSSTELLE, de 17/12/1970, Caso 25/70.

[23] Sentencia NOLD, de 14/05/1974, Caso 4/73.

Un segundo bloque de sentencias en las que el Tribunal de Luxemburgo se refiere expresamente al **Convenio de Derechos Humanos, como mínimo común denominador** de protección de los derechos humanos. El Tribunal buscará en él los principios generales del Derecho Comunitario. **Sentencias HAUER [24] , PECASTAING [25], VALSABBIA [26], NATIONAL PANASONIC [27] , FEDETAB [28].**

La Sentencia STAUDER rompe la línea anterior de la jurisprudencia. El Sr. Stauder, nacional de la República Federal de Alemania consideraba que la se violaba su dignidad y el principio de igualdad ante la ley, ya que la obligación de una tarjeta identificativa o bonos para comprar de productos lácteos se desvelaba su condición de asistido, que el beneficiario no quería dar a conocer. El Tribunal falló que no existía ningún elemento que pusiera en entredicho **los derechos fundamentales de la persona contenidos en los principios generales del ordenamiento jurídico comunitario**, cuyo respeto ha de asegurar el Tribunal. Este protege los derechos fundamentales y el medio del que se ha servido son una fuente no escrita , la de los principios generales. Fuente que permite al Tribunal ir progresivamente creando un sistema de protección de los derechos humanos. Se establece

---

[24] Sentencia HAUER, de 13/12/79, Caso 44/.79

[25] Sentencia PECASTAING, de 5/03/1980, Caso 98/79.

[26] Sentencia VALSABBIA, de 18/1980, Caso 154/79.

[27] Sentencia NATIONAL PANASONIC, de 26/06/1980, CASO 136/79.

[28] Sentencia FEDETAB, de 29/10/1980. Casos 209-215 y 218/79.

una conexión entre los derechos fundamentales y los principios generales del derecho.

Se produce una consolidación de la Línea Stauder en **los casos INTERNATIONALE HANLDELSGE-SELLSCHAFT Y KÖSTER**. **En la primera, causa 11/70,** las Sociedad denunciaba la violación de los derechos fundamentales y los principios generales recogidos en el ordenamiento jurídico alemán. Se trata de un caso de oposición de los principios de la Ley Fundamental alemana y la primacía del derecho supranacional. En esta sentencia se introduce **el concepto de principios generales del derecho comunes a las tradiciones constitucionales de los Estados miembros**: "(...) El respeto de los derechos fundamentales forma parte de los principios generales del derecho que el Tribunal de Justicia garantiza y que la salvaguardia de estos derechos, al mismo tiempo que se inspira en las tradiciones constitucionales comunes de los Estados miembros debe ser asegurada en el marco de la estructura y objetivos de la Comunidad".

En el caso KÖSTER [29] , asunto 25/70, se abría otra de las fuentes de inspiración del Tribunal de Justicia como es la del **Derecho Internacional de los Derechos Humanos**.

El TJCE se ratifica como protector de los derechos fundamentales en **el caso NOLD** (14/05/1974), causa 4/73,. Se ponía en entre dicho la legitimidad democrática de la

[29] Sentencia KÖSTER, 17/12/1970, causa 28/70.

Comunidad, la protección efectiva de los Derechos Fundamentales por el Tribunal, la primacía del Derecho Comunitario sobre el Derecho Interno. Siguiendo a CHUECA SANCHO **se jerarquiza "las fuentes de inspiración"**. El Tribunal se halla obligado a inspirarse en las tradiciones constitucionales de los Estados y en el derecho Internacional de los Derechos Humanos, como la Convención Europea de los Derechos Humanos . **El Derecho Comunitario se presenta como autónomo de los derechos estatales. Los derechos de los sistemas internos son un límite a la acción del Tribunal, porque no puede admitir medidas incompatibles con ellos. Por ello el sistema comunitario debe brindar un nivel protector al menos idéntico al que ofrecen los ordenamientos internos. Aspecto este último analizado por el Juez PESCATORE [30].**

La Sentencia del Tribunal Constitucional Federal de Karlsruhe **SOLANGE, de 19 de Mayo de 1974**, resalta el problema de la existencia y protección de los derechos fundamentales en la Unión Europea. Así como la sentencia **SOLANGE II, de 22 de Octubre de 1986**, de relación y tensión entre los Tribunales Constitucionales nacionales y el Tribunal Comunitario.

En lo que se refiere al Derecho Internacional la jurisprudencia hace cada vez más referencia **al Convenio**

[30] PESCATORE. "Les droits de l'homme et l'integration européenne". Cahiers de Droit Européenne. 1968. PESCATORE. "La Cour de Justice des Communautés européennes et la Convention Européenne de droits de l'homme". Mélanges en l'honneur de Gerard J. Wiarda, Heymann, Colonia, 1988.

Europeo de Derechos Humanos, en la Sentencia DEFRENNE [31] , a la Carta Social Europea , al Convenio 111 de la OIT , de 15 de Junio de 1958, más recientemente, sentencias ORKEM Y SOLVAY [32] ,al Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de las Naciones Unidas.

RODRÍGUEZ IGLESIAS [33] sostiene que las normas internacionales de Derechos Humanos como el ordenamiento interno no son aplicadas por el Tribunal formalmente en cuanto tales normas sino que se toman en consideración en cuanto fuente para la identificación de los principios generales comunes de los Estados miembros.

Sorprende la postura sostenida por el Tribunal porque aunque quizá apropiada para los Tratados internacionales, choca en cuanto se trata del Convenio Europeo de Derechos Humanos, ratificada por todos los Estados miembros. Se dan buenos argumentos jurídicos par sostener que **la Unión Europea se encuentra vinculada a los preceptos del Convenio de Roma** porque al serle cedidas competencias por los Estados no se pueden sustraer a las obligaciones internacionales de los

---

[31] Sentencia DEFRENNE, de 15 de Junio de 1978, asunto 149/77.

[32] Sentencia ORKEM, de 18 de Octubre de 1989, asunto 374/87, y Sentencia SOLVAY, asunto 27/88.

[33] RODRÍGUEZ IGLESIAS, GIL CARLOS. "La protección de los Derechos Fundamentales en la Jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas". En el Libro de VV.AA.: "El Defensor del Pueblo en el Tratado de la Unión Europea". Jornadas celebradas los días 2 y 3 de Noviembre de 1992. Universidad Carlos III. 1993

Estados.

Nunca se ha afirmado por el Tribunal que el Convenio de Roma obligue a la Unión, sí ha destacado su prevalencia sobre los demás instrumentos internacionales para la identificación de los principios generales vigentes en el ordenamiento comunitario.

La Sentencia RUTILI [34] pone de manifiesto que el Tribunal aplica de hecho la normativa del Convenio Europeo de Derechos Humanos como parte integrante de ordenamiento comunitario.

El caso HOECHST [35] remite al art. 8 del CEDH y declara que no existe jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Hay un reconocimiento de la autoridad de interpretación concedida al órgano judicial de Estrasburgo.

Del mismo modo **el caso ORKEM**, en relación al derecho a no prestar declaración en contra de sí mismo, se resalta que el reconocimiento de dicho derecho no proviene ni del art. 6 del CEDH ni de la jurisprudencia del Tribunal de Estrasburgo.

Consideramos, por ello, que **en la práctica jurisprudencial del Tribunal de Justicia el Convenio de Roma desempeña una labor equivalente a la de un catálogo de**

[34] Sentencia RUTILI, de 28 de Octubre de 1975, asunto 36/75.

[35] Cit. supra, nota 31.

derechos fundamentales, a pesar de la existencia de algunos protocolos adicionales al Convenio que no vinculan a todos los Estados miembros.

La **Sentencia DEFRENNE** delimita el ámbito de actuación del Derecho Comunitario en relación con el derecho interno de los Estados.

El 11 de Julio de 1985, el Tribunal de Luxemburgo, en **el caso CINÉTHÉQUE** [36] consagra una fórmula general: "Si es cierto que incumbe al **Tribunal asegurar el respeto de los derechos fundamentales en el ámbito propio del Derecho Comunitario**, no le corresponde en cambio, examinar la compatibilidad, con el Convenio Europeo, de una ley nacional que se sitúa ... en un ámbito que corresponde a la apreciación del legislador nacional."

La **Sentencia NATIONAL PANASONIC,** de 26 de Junio de 1986, destaca el respeto al derecho a la vida privada y familiar, al domicilio y la correspondencia apoyada en el Convenio de Derechos Humanos. Se refiere a un derecho aplicable a las personas morales y a las empresas y Sociedades del Mercado Común.

La Sentencia DEMIREL [37] relata que al no existir una norma

[36] Sentencia CINETHEQUE, de 11 de Julio de 1985, Asuntos 60 y 61/84.

[37] Sentencia DEMIREL, de 30 de Septiembre de 1987, asunto 12/86.

en Derecho comunitario que regule la reagrupación familiar de los trabajadores turcos instalados legalmente no tiene por objeto ninguna disposición comunitaria. Se está conociendo que los Derechos Internos que ejecutan disposiciones de Derecho Comunitario quedan dentro de la protección de los derechos fundamentales recogidos por el ordenamiento comunitario.

La Sentencia WACHAUF [38] , de 13 de Julio de 1989, afirma que los Estados están vinculados por la protección de los derechos fundamentales cuando ejecutan Derecho Comunitario.

Por último en **la Sentencia ERT [39], de 18 de Junio de 1991**, repite la jurisprudencia anterior de que el derecho interno que se base en disposiciones comunitarias que autorice excepciones a las libertades fundamentales en el Tratado, en concreto el derecho de establecimiento y la libre prestación de servicios, deben ser de conformidad a los derechos fundamentales del Derecho Comunitario.

4.- TRATADO DE LA UNIÓN EUROPEA Y PROBLEMÁTICA DE LA ADHESIÓN DE LA UNIÓN AL CONVENIO EUROPEO DE DERECHOS HUMANOS.

En 1979 La Comisión lanzó la iniciativa de adhesión de

[38] Sentencia WACHAUF, de 13 de Julio de 1989, asunto 5/88.

[39] Sentencia ERT, de 18 de Junio de 1991, C-260/89.

la Comunidad a la Convención de Roma, a través de su **Memorándum sobre la adhesión de las Comunidades Europeas a la Convención Europea de Derechos Humanos** [40] , **El Parlamento Europeo aprobaba el 27 de Abril de 1979, la Resolución en la que se solicita la inmediata adhesión de la Comunidad a la Convención citada** [41] . Este órgano se adopta una Resolución en la que critica que no se haya dado ninguna solución al Memorándum por **el Consejo el 22 de Octubre de 1985** [42].

La Comisión en el Memorándum de 1979 emite el siguiente juicio: "en ausencia de un catálogo de derechos fundamentales, no puede conocerse con antelación cuáles son las libertades contra las que las instituciones comunitarias no deben atentar en ningún caso". Juicio no admisible porque las instituciones comunitarias conocen los derechos a respetar por lo que los particulares no sufren inseguridad jurídica y el Tribunal de Justicia declara como derechos a proteger, todos los incluidos en los ordenamientos internos y en los instrumentos internacionales.

La Comisión además tiene conciencia que la no inclusión de un catálogo de Derechos Fundamentales se debe a que los Tratados institutivos eran concebidos como instrumentos de integración económica. Podrían haber salido de ese estricto

---

[40] Bulletin CE, Supplément 2/79, Abril de 1979

[41] DOCE C 127, de 21 de Mayo 1979.

[42] Resolución sobre los derechos en el mundo en 194 y la política comunitaria en materia de derechos humanos", DOCE C 343, de 1985.

objetivo ya que subyace en los Tratados la Unión Política.

El Parlamento Europeo en **la Resolución sobre la Unión Europea y en el Proyecto de Tratado o "Proyecto Spinelli"** solicita la elaboración de un catálogo de Derechos Fundamentales.

Nos parece conveniente enunciar **el contenido de los derechos fundamentales que se recogen en el Convenio Europeo sobre Derechos Humanos,** para entender la remisión que la doctrina ,la Jurisprudencia y el Tratado de Maastricht realizan continuamente a dicho instrumento internacional.

El Título I define los derechos y libertades de toda persona dependiente de la jurisdicción de las Altas Partes Contratantes (art. 1 CEDH). Así:

- art. 2 CEDH, el derecho a la vida.
- art. 3 CEDH, la prohibición de la tortura y los tratos inhumanos.
- art. 4 CEDH, la prohibición de esclavitud o servidumbre.
- art. 5 CEDH, derecho a la libertad y seguridad.
- art. 6 CEDH, relativo al Derecho Procesal; derecho a un Tribunal independiente e imparcial y derechos de los acusados entre otros.
- art. 7 CEDH, relativo al Derecho Penal; derecho a no ser condenado si no es delito ni imposición de pena más grave

que la existente.

- art. 8 CEDH, derecho a la vida privada y familiar, del domicilio y de la correspondencia.
- art. 9 CEDH, derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión.
- art. 10 CEDH, derecho a la libertad de expresión.
- art. 11 CEDH, derecho a la libertad de reunión, de asociación y de fundación.
- art. 12 CEDH, derecho a casarse y a fundar una familia.
- art. 13 CEDH, derecho a un recurso ante una instancia nacional en caso de violación de los derechos del CEDH.
- art. 14 CEDH, prohibición de discriminación en el goce de los derechos del CEDH.
- art. 15, 16, 17, 18 CEDH establecen medidas dirigidas a las Partes Contratantes ante situaciones violaciones de esos derechos y caso de guerra.

El Título II del CEDH instituye la Comisión Europea de Derechos Humanos y el Tribunal Europeo de Derechos Humanos. **El Título III** relata la composición, elección, funcionamiento de la Comisión. **El Título IV** se refiere al Tribunal de Estrasburgo y **el Título V** al respeto del Convenio debido por las Altas Partes Contratantes, ámbito de aplicación del Convenio; reservas de los Estados miembros; incorporación de nuevas partes contratantes, etc.

La adhesión de la Unión Europea al **Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y Libertades**

Fundamentales, de 4 de Noviembre de 1950,(CEDH) supondría en palabras de FERNÁNDEZ TOMÁS "una solución mínimamente digna al doble problema: **necesidad de competencias y ausencia de derecho aplicable**, e implicaría además cierta dosis de **seguridad jurídica**, en tanto en cuanto **el CEDH contiene unas formulaciones con respecto a los derechos protegidos** ... cuentan por el contrario con la ventaja de veinte años largos **de interpretación y aplicación por los órganos de Estrasburgo"**.

En cuanto a la Jurisprudencia del Tribunal de Justicia me remito a lo dicho en el epígrafe anterior.

CHUECA SANCHO estima que la elaboración del catálogo supone una serie de problemas: la fundamentación del catálogo en el ordenamiento comunitario y el riesgo de rebajar el nivel de protección ofrecido por el sistema comunitario.

La fundamentación del catálogo se podría encontrar en los Tratados institutivos, incluyendo el Acta Única, y cabría añadir desde nuestro punto de vista el Tratado de Maastricht, partiendo de los Preámbulos, art. 220. 11, 235 TCEE. Hay que precisar que no es posible añadir el art. 236 TCEE como requiere CHUECA SANCHO al haber sido derogado.

Otra dificultad se hallaría en los sistemas constitucionales de los Estados miembros que acentúan los derechos civiles y políticos unos (Constitución Italiana),

y los derechos económicos otros (Alemania). Opinamos que basándonos en las tradiciones constitucionales comunes y estableciendo un standard mínimo de derechos puede ser solventado este problema.

Los Estados miembros no apoyan la elaboración de un catálogo de derechos independiente que no esté supervisado por ellos. Tales derechos deberían referirse a materias comunitarizadas porque sino se cambiaría la distribución de competencias entre la Unión y los Estados.

Algunos autores, como CHUECA SANCHO creen que catálogo de Derechos Humanos necesitaría un estado avanzado de integración europea. Nosotros nos preguntamos hasta cuándo tenemos que esperar que llegue ese momento, nos encontramos a las puertas de un nuevo milenio y próximos a la Unión Monetaria Económica y Política. La supremacía de algunos de los Estados y el afán de incremento de su potencia nublan ese acuerdo conjunto con la disminución y empobrecimiento de los demás Estados integrantes de la Unión.

El art. 60 CEDH establece que: "Ninguna de las disposiciones del presente Convenio será interpretada en el sentido de limitar o perjudicar aquellos derechos humanos y libertades fundamentales que podrían ser reconocidos conforme a las leyes de cualquier Alta Parte Contratante o en cualquier otro Convenio en el que ésta sea parte.

La mencionada norma propone que los sistemas internacionales son sistemas remedio o subsidiarios de los estatales por lo que la adhesión y el catálogo no son incompatibles. Si se produjera la adhesión el Derecho Comunitario pasaría a ser considerado Derecho interno, pero "interno" aquí no sería equivalente a "estatal", porque la Unión no es un Estado [43].

El Consejo de Europa no se vería empequeñecido su desarrollo por la elaboración de un catálogo comunitario desde el punto de vista jurídico pero pensamos que si políticamente porque los ciudadanos acudirían antes a al Tribunal de Justicia de la Unión que al los órganos de Estrasburgo.

El Tribunal Europeo de Derechos Humanos declaró que la Convención enuncia sobre todo derechos Civiles y políticos con prolongación de orden económico y social. La Unión actúa principalmente en el orden económico y social , razón por la que la adhesión no llenaría , a nuestro entender el vacío normativo de la ausencia de un catálogo de derechos fundamentales.

El Convenio Europeo para la protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, de 4 de Noviembre de 1950, a nuestro parecer, establecería el catálogo de

[43] DIEZ-PICAZO, LUIS MARÍA. "Reflexiones sobre la idea de Constitución Europea". Revista de Instituciones Europeas. Volumen 20, nº 2. 1993.

derechos fundamentales pero que deberían ser completados con **la Carta Social Europea, de 18 de Octubre de 1961, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, de 16 de Diciembre de 1966, el Pacto Internacional de Derechos Económicos , Sociales y Culturales, de 16 de Diciembre de 1966 ,el Convenio Europeo para la Prevención de la Tortura y de las penas o tratos inhumanos o degradantes, de 26 de Noviembre de 1961, Convención sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, de 10 de Diciembre de 1984 y la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, 18 de Diciembre de 1984.**

No nos detenemos en recoger los derechos humanos establecidos en los instrumentos internacionales mencionados por ser materia de otros capítulos del presente trabajo.

La no constitucionalización [44] **de los derechos fundamentales** en la Unión (se dice metafóricamente "Constitución de la Unión Europea) podría conducir a una grave crisis en la Unión Política Europea si se modificara el régimen democrático de alguno de los Estados miembros, implantándose una dictadura. No cabe duda que la Unión reaccionaría contra ello, pero el problema surgiría en las tomas de decisiones de las instituciones que requieren una

[44] CARRERAS SERRA, FRANCESC DE. "Análisis del Proyecto de Constitución Europea". Revista de la facultad de derecho de la Universidad Complutense, nº 18. 1994. DIEZ-PICAZO, LUIS MARÍA. "Reflexiones sobre la idea de constitución Europea...";"Una Constitución sin Declaración de Derechos..."

unanimidad.

Dificultades de tipo políticas en la adhesión basándose unos supuestos de :1) consolidación de los sistemas democráticos en la Unión; 2) Reforzar el impacto de la Convención 3) La Unión tome la decisión de adoptar un catálogo escrito de los Derechos Fundamentales. La primera y tercera correspondería a la Unión; mientras que la segunda al Consejo de Europa.

La necesidad de adhesión se cuestiona y no es un problema acuciante al existir un sistema judicial eficaz de protección de los derechos fundamentales a nivel comunitario e interno de los Estados miembros.

Cabe añadir que **la Unión Europea no puede convertirse en miembro del Consejo de Europa**. Véase **el art. 4 del Estatuto del Consejo de Europa [45] y el art. 66, 1 del CEDH**. En el primero se prevé que el Consejo de Ministros puede invitar a formar parte de la organización a "todo Estado europeo". La segunda norma observa que El Convenio de Roma está abierto "a la firma de los miembros del Consejo de Europa". La Unión Europea no goza de cualidad estatal , consiguientemente no puede ser parte del Consejo de Europa ni firmar la Convención Europea. La participación simultánea de los Estados miembros y la Unión Europea en el Consejo de Europa supondría el

[45] Estatuto del Consejo de Europa, Londres 5 de Mayo de 1949. BOE Nº 51, 1 de Marzo de 1978.

bloqueamiento de las resoluciones de este último.

Otra de las dificultades sería que **el incremento de las competencias de la Unión en perjuicio de la de los Estados**. Se produciría una desestatalización de competencias que los Estados no habían transferido a la Unión.

Otro de los problemas es el gran número de **reservas** que la Convención sufriría por parte de los Estados para no ver minimizados sus competencias.

Además la Unión no tiene competencias en relación a **los arts 2 al 5 del CEDH** (derecho a la vida, prohibición de esclavitud y servidumbre, prohibición de la tortura y de los tratos inhumanos y degradantes, etc), **ni en los Protocolos Adicionales 1, 4, 6 y 7.**

La adhesión supondría la modificación del esquema orgánico del Convenio de Derechos Humanos; Tribunal Europeo de Derechos Humanos, La Comisión Europea de Derechos Humanos y el Comité de Ministros del Consejo de Europa (CEDH) y además se apoya en la Asamblea Parlamentaria y el secretario General (Estatuto del Consejo de Europa). Parece difícil que un sistema tan jurídico como el comunitario acepte estas alteraciones sin sufrir distorsiones.

El art. 25 a 27 del CEDH permite el recurso individual. Este reconocimiento individual es facultativo para los

Estados. El art. 25 comenta :"La Comisión podrá conocer de cualquier demanda dirigida a la Secretario General del Consejo de Europa por cualquier persona física, organización no gubernamental (ONG) o grupo de particulares, que se considere víctima de una violación, por una de las Altas Partes Contratantes, de los derechos reconocidos en el presente Convenio...". Mientras que en el art. 26 se exige que el reclamante haya agotado los recursos internos de los Estados antes de presentar su reclamación a la Comisión de Derechos Humanos , que en caso contrario ésta declarará inadmisible. **Si se produce la adhesión a nuestra forma de ver los recursos ante el tribunal de Justicia se convertirían en Derecho interno y en una instancia superior a las reclamaciones internas, lo que prolongaría el proceso, aunque habría una mejor protección del ciudadano.**

El art. 24 CEDH también permite **un recurso interestal**. Cabrían dos posibilidades si se llevara a cabo la adhesión: 1) La Unión se podría ver denunciada por un Estado miembro o por uno no miembro y 2) Podría denunciar a un Estado comunitario o no comunitario parte de el Convenio Europeo.

En cuanto a las modificaciones que debería soportar el articulado del CEDH encontraríamos las relativas a las referencias a los "Estados" y no a las Altas Partes Contratantes . **El art. 1 CEDH** que habla de **"jurisdicción"**, concepto ligado a Estado y no a Organizaciones Internacionales. **Art. 14 CEDH** ; **prohibición de discriminar**

por motivos de raza, lengua, religión, sexo, color, opiniones políticas u otras, de origen nacional o social..., prohibición más amplia que en el Derecho Comunitario por razón de nacionalidad y sexo. **El art. 16 CEDH** en la que los Estados pueden restringir la actividad política de los extranjeros, en consecuencia si la Unión se adhiere al Convenio podría poner en práctica esta facultad, **pero) a quién considera extranjero el CEDH?**. La respuesta pondría en un aprieto a la Unión que cambiaría su actitud ante los ciudadanos no comunitarios disminuyendo sus derechos adquiridos y quien sabe si los propios ciudadanos de la Unión en cuanto que muchos Estados firmantes de la Convención han interpuesto reservas al CEDH. **El art. 3 del Primer Protocolo Adicional** no exige la elección del cuerpo legislativo por sufragio universal directo, por lo que se vulnera la base democrática de la unión en caso de adhesión.

La adhesión de la Comunidad tendría implicaciones para el derecho comunitario y para los Estados miembros que se verían obligados a la alteración de los ordenamientos internos en muchos de ellos: este sería el caso del sistema jurídico británico, irlandés y danés.

FERNÁNDEZ TOMÁS plantea una serie de problemas que suscita **el procedimiento de adhesión** de la Unión al CEDH. Encuentra en **el art. 235 TCEE** la vía de materialización de la adhesión, junto a la doctrina la Comisión en su

Memorándum. Reza el art.:

"Cuando una acción de la Comunidad resulte necesaria para lograr (...), uno de los objetivos de la Comunidad sin que el presente Tratado haya previsto los poderes de acción necesarios al respecto, el Consejo por una unanimidad, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo, adoptará las disposiciones pertinentes.

El distanciamiento procesal de los Estados impulsa y simplifica el proceso. La duda sobre si la protección de los derechos fundamentales es **un objetivo de la Unión** ha quedado solventada con la creciente jurisprudencia del Tribunal de Justicia y los pronunciamientos de las Instituciones.

Tras la adhesión, quedaría el problema de **la delimitación de las competencias de la Unión y los Estados miembros,** al ser ambas partes en el CEDH. **Así, las competencias de la Unión abarcarían lo relativo a fines y objetivos de la Comunidad. El Tratado de Roma hubiera protegido sólo derechos fundamentales con proyección económica; el Tratado de Maastricht avanza un poco más, y los protege con proyección política y social, y deja abierta la puerta a través del CEDH para la protección de otros derechos que no son enunciado en el TUE.**

Solución distinta a la simple adhesión consistiría en la de añadir a ella **una Declaración de las Instituciones que**

delimite las competencias de la Unión en la materia. Podría suponer un anticipo de catálogo de derechos fundamentales con el problema de no haber participado de forma directa de los Estados. Solución que implicaría la posterior interpretación de la declaración de las Instituciones.

La doctrina rechazó otra vía por la que se establecía **una fórmula intermedia de adopción de los derechos enunciados en el CEDH , pero no del mecanismo de garantía del mismo**. Complicaría la delimitación de competencias y establecería **una duplicidad de procesos ante instituciones diferentes**, ambas competentes por razón de la materia. Para evitarlo es necesario decir que el **Tribunal de Luxemburgo** es competente en los actos de las Instituciones Comunitarias y **los órganos de Estrasburgo** para controlar la actuación de los Estados partes del CEDH. La vía de solución consistiría en la de **acudir al Tribunal de Justicia por el art. 173 TCEE,** si el acto perturbador procede de una Institución comunitaria, mientras que si procede de un Estado se acudiría a **la Comisión Europea de Derechos Humanos**. Argumento no totalmente correcto porque el TJCE es también competente en los actos de los Estados que violan el Derecho Comunitario, al igual que un particular puede valerse del **recurso prejudicial**, por lo que estaríamos de nuevo ante el problema de la duplicidad. Pensamos que es necesario llegar a **una fórmula que armonice la actuación de los órganos de Luxemburgo y Estrasburgo porque el ciudadano comunitario se encontrará desamparado en la protección de los derechos fundamentales ante la**

imposibilidad de decidir ante que institución debe acudir en caso de violación de sus derechos fundamentales.

Por último decir que el Tratado de la Unión Europea, firmado en Maastricht el 7 de Febrero de 1992 (TUE) [46] , avanza en la concepción de los derechos fundamentales como derechos de los ciudadanos de la Unión a proteger por las instituciones comunitarias, pero su normativa no es demasiada expresa y reveladora . Se menciona en varias ocasiones al Convenio Europeo de Derechos Humanos. Así el art. F.2 , situado en el Título I, dentro de las Disposiciones Comunes, expresa el reconocimiento de los derechos fundamentales. Reza el mencionado art.:

"La Unión respetará los derechos fundamentales tal y como se garantizan en el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales firmado en Roma el 4 de Noviembre de 1950, y tal como resultan de las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros como principios generales del Derecho Comunitario".

Igualmente hay dos referencias, en el Título V, "Disposiciones relativas a la política exterior y de seguridad común", **el art. J.1.2 TUE**, señala:

"Los objetivos de la política exterior y de seguridad

[46] Tratado de la Unión Europea, firmado en Maastricht, el 7 de Febrero de 1992. Publicado en el DOCE C 191, de 29 de Julio de 1992.

común son los siguientes:

(...)

- El desarrollo y la consolidación de la democracia y el Estado de Derecho, así como el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales."

Igualmente, en el Título VI, Disposiciones relativas a la cooperación en los ámbitos de la justicia y de los asuntos de interior", **el art. k.2.1 TUE** dispone:

"Las cuestiones a que se refiere el art. K.1 se tratarán en el respeto del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, de 4 de Noviembre de 1950, y de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, de 28 de Julio de 1951, y teniéndose en cuenta la protección concedida por los Estados miembros a las personas perseguidas por motivos políticos".

Las tres referencias transcritas escapan a la jurisdicción del Tribunal de Justicia, por virtud del art. L TUE.

5.- LOS DERECHOS HUMANOS EN EL PROCESO DE APARICIÓN DE UNA CIUDADANÍA DE LA UNIÓN EUROPEA.

El Tratado de la Unión supone el principio de la

consagración de la ciudadanía de la Unión. Como se ha sentado por la doctrina que ha tratado el tema, dicho Estatuto de Ciudadanía posee como fundamento político, una cultura común y un acervo jurídico y político homogéneo, cuyo mejor exponente es **el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales firmado en Roma el 4 de Noviembre de 1950,** del que son parte todos los Estados miembros, que han aceptado además a este respecto la competencia de **la Comisión Europea de Derechos Humanos y la jurisdicción del Tribunal Europeo de Derechos Humanos.** En este sentido aunque el Tratado de Maastricht sigue manteniendo a los derechos humanos y libertades fundamentales fuera del TCE y por consiguiente sigue impidiendo su protección jurisdiccional por parte del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, no hay que desdeñar la declaración programática **del art. F.21 del TUE dentro de su Título I, "Disposiciones Comunes"** [47].

Por otra parte, el fundamento jurídico del Estatuto de Ciudadanía lo proporciona el conjunto de derechos socio-económicos atribuidos por el Derecho Comunitario originario y derivado, que venían exigiéndose por los individuos de los Estados miembros, tanto frente a los individuos como a las autoridades internas (principio del efecto directo del Derecho Comunitario), incluso en contra de lo recogido en las disposiciones de los ordenamientos jurídicos internos

---

[47] JIMÉNEZ PIERNAS, C."La Protección Diplomática y Consular del Ciudadano de la Unión Europea". Revista de Instituciones Europeas nº 1, 1993.

(principio de la primacía del derecho Comunitario), porque existía una conexión jurídica directa entre la Unión Europea y los particulares de los Estados miembros, si bien con un contenido funcional principalmente económico con una base jurisprudencial en la expansión del principio de no discriminación por razón de nacionalidad en relación con los derechos de libre circulación y residencia, que ha ido creando un estándar de derechos común. El Tratado de la Unión Europea se limita a formalizar o institucionalizar esa previa relación aportando unos derechos políticos: libre circulación y residencia (art. 8.A TUE), participación política Europea y municipal (art. 8.B TUE), derecho de protección diplomática y Consular en Estado tercero sin delegación diplomática del nacional que solicita esa protección (art. 8.C TUE), derecho de petición ante el Parlamento Europeo y derecho a dirigirse al Defensor del Pueblo Europeo (art. 8.D).

En nuestra opinión la ausencia de un catálogo de derechos expresamente declarado y protegido por el ordenamiento jurídico comunitario no impide deducir de los Tratados constitutivos algunos principios a partir de los cuales configurar un sistema de defensa de los Derechos Fundamentales que podrían ser ampliados con los derechos recogidos en las Constituciones de los Estados miembros y configurar una verdadera declaración de Derechos o incluso una Constitución Europea, a pesar de las reticencias de los Estados miembros ante esta posibilidad por miedo a la pérdida

de su soberanía nacional. Creemos la necesidad de establecer un nuevo concepto de "soberanía supranacional" que debe imperar en la Unión Europea. Proponemos la modificación del Tratado de la Unión Europea y la inclusión del siguiente artículo:

"La soberanía supranacional reside en los pueblos de los Estados miembros de la Unión Europea".

El ciudadano se sentiría más implicado en la construcción de la Unión Europea, porque se pretende trasladar el protagonismo de los Estados a los ciudadanos de la Unión Europea. Los Estados serían meros intermediarios entre la Unión Europea y los ciudadanos de la Unión.

En lo que se refiere a la posibilidad de reclamaciones de personas físicas individuales en materia de Derechos Humanos, se da la incoherencia de que mientras los Estados miembros están sometidos a los mecanismos de supervisión de la Convención Europea de Derechos Humanos, las Instituciones de la Unión y la normativa comunitaria quedan excluidos de dichos controles.

Debería introducirse un artículo en el Tratado que prevea un procedimiento sancionador, que pueda llevar hasta la suspensión de los derechos inherentes a su condición de miembro o incluso su expulsión, al Estado que incurra en violación grave y reiterada de los Derechos Fundamentales o

de los principios democráticos básicos. Plantamos la cautela de aceptar esta posibilidad por los riesgos que supondría poner en cuestión la irreversibilidad de la pertenencia a la Unión.

Apoyamos la idea de que la Unión se dote de personalidad jurídica para fortalecer su imagen exterior e interior en la Unión Europea y con ello poder conseguir su adhesión a la Convención Europea de Derechos Humanos.

6.- TEXTOS EN LOS QUE SE RECOGEN LOS COMPROMISOS ADQUIRIDOS POR LA UNIÓN Y SUS ESTADOS MIEMBROS Y POR LAS INSTITUCIONES.

Se trata de los textos más significativos relativos a los derechos fundamentales. Muchos de ellos recogidos en las notas a pie de página, pero que nos ha parecido importante enumerar en un epígrafe aparte [48] .

DECLARACIÓN DE LA CUMBRE DE PARIS
(19 Y 20 de Octubre de 1972)

DOCUMENTO SOBRE LA IDENTIDAD EUROPEA
(Cumbre de Copenhague, 14 de Diciembre de 1973)

[48] DUPARC, CHRISTIANE. "La Comunidad Europea y los derechos Humanos". Documento de la Comisión de la C.E. Oficina de Publicaciones de las Comunidades Europeas. Octubre de 1992.

DECLARACIÓN COMUN SOBRE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES
(Parlamento Europeo, Consejo y Comisión, 5 de Abril de 1977)

DECLARACIÓN SOBRE LA DEMOCRACIA
(Consejo Europeo de Copenhague, 8 de Abril de 1978)

ACTA ÚNICA EUROPEA
(Febrero de 1986)(1)

DECLARACIÓN SOBRE EL RACISMO Y LA XENOFOBIA
(Parlamento Europeo, Consejo, representantes de los Estados miembros reunidos en el seno del Consejo y Comisión, 11 de Junio de 1986)

DECLARACIÓN SOBRE LOS DERECHOS HUMANOS
(Ministros de Asuntos Exteriores, reunidos en el marco de la Cooperación Política Europea, y Consejo, 21 de Julio de 1986)

DECLARACIÓN DE LOS DERECHOS Y LIBERTADES FUNDAMENTALES
(Parlamento Europeo, 12 de Abril de 1989)

RESOLUCIÓN RELATIVA A LA LUCHA CONTRA EL RACISMO Y LA XENOFOBIA
(Consejo y representantes de los Estados miembros reunidos en el seno del Consejo, 29 de Mayo de 1990)

DECLARACIÓN SOBRE EL ANTISEMITISMO, EL RACISMO Y LA XENOFOBIA
(Consejo Europeo de Dublín, 25 y 26 de Junio de 1990)

DECLARACIÓN SOBRE LOS DERECHOS HUMANOS
(Consejo Europeo de Luxemburgo, 28 y 29 de Junio de 1991)

RESOLUCIÓN SOBRE LOS DERECHOS HUMANOS, LA DEMOCRACIA Y EL DESARROLLO
(Consejo y Estados miembros reunidos en el seno del Consejo, 28 de Noviembre de 1991)

DECLARACIÓN SOBRE EL RACISMO Y LA XENOFOBIA
(Consejo Europeo de Maastricht, 9 y 10 de Diciembre de 1991)

TRATADO DE LA UNIÓN EUROPEA
(7 de Febrero de 1992) Preámbulo, Disposiciones Comunes y Disposiciones específicas relativas a la ciudadanía de la Unión, a la cooperación al desarrollo, y a la política exterior y de seguridad común y a la cooperación en los ámbitos de la Justicia y de los asuntos internos.

III.- CONCEPTO, ADQUISICIÓN Y CONTENIDO DE LA CIUDADANÍA DE LA UNIÓN EUROPEA.

III.- CONCEPTO, ADQUISICIÓN Y CONTENIDO DE LA CIUDADANÍA DE LA UNIÓN EUROPEA.

1.- Concepto jurídico de Ciudadanía.
   1.1.- El ciudadano y la función política.
   1.2.- El ciudadano y el poder político.
   1.3.- El ciudadano y la libertad política.
   1.4.- Notas que tipifican el concepto de ciudadano.
2.- Concepto de Ciudadanía de la Unión Europea.
   2.1.- La Ciudadanía de la Unión como un "status civitatis". Una nueva concepción política de la Ciudadanía Europea.
   2.2.- Distinción entre Ciudadanía y Nacionalidad.
3.- La adquisición de la Ciudadanía Europea.
   3.1.- Ámbito subjetivo de la Ciudadanía Europea.
   3.2.- Adquisición, pérdida y recuperación de la Nacionalidad Española.
   3.3.- Sistemas Constitucionales Europeos y la adquisición de la Ciudadanía en cada Estado miembro de la Unión Europea.
4.- Contenido material del Estatuto de Ciudadanía de la Unión Europea.
   4.1.- Derechos actuales de los ciudadanos de la Unión Europea.
   4.2.- Polémica: Opción Derechos Específicos - Derechos Fundamentales y Estatuto Cerrado y Estatuto Abierto.
5.- Los nuevos derechos de la Ciudadanía Europea.

1.- CONCEPTO JURÍDICO DE CIUDADANÍA.

La palabra ciudadano entraña una idea eminentemente política [1] **.** Implica la participación activa en el Poder del Estado y presupone la existencia de una función típicamente política que se ejerce con sustantividad propia, paralelamente a las funciones legislativa, administrativa y judicial , y que viene caracterizada por el impulso creador propio de la política.

La actividad política aparece siempre vinculada a actos de creación, y en cuanto esta actividad se ejercita por los súbditos de un país, entra en el juego, el concepto de ciudadano. **Se es ciudadano en cuanto se participa en la función política del Estado; en cuanto se ejercitan derechos políticos; en cuanto se lleva a cabo una actividad racional de gobierno**.

Hay que partir de esta base para diferenciar el ciudadano de otros conceptos afines, tales como **el nacional, el vecino y el administrado**.

[1] XIFRA HERAS. "Ciudadano". ENCICLOPEDIA SEI

1.1.- EL CIUDADANO Y LA FUNCIÓN POLÍTICA.

Reconocemos la sustantividad de una función típicamente política entre las del Estado, cuyo ejercicio crea y modifica relaciones de derecho, y cuyo sujeto es el ciudadano.

Sólo puede ser ciudadano el que se encuentra en servicio activo ante los actos del gobierno. Esta cuestión plantea dos problemas previos cuya solución es precisa, a saber:

1) Contenido de la función política.

2) Forma de participación del ciudadano en esta función.

A pesar de no ser este el lugar adecuado para examinar el contenido de la función política, ni el hecho de su existencia, pero en esta actividad vemos reflejada la lucha del espíritu contra la materia, que con su constante afán de superación constituye el estímulo de progreso.

La ordenación de la realidad social, el Derecho, se haya sujeto siempre a un proceso de asimilación e interpretación, a un flujo constante que constituye la esencia de la actividad política.

Las instituciones legales deben vivirse y por ello al igual que la vida, se hayan en constante mutación impulsadas

por la política, la cual en su tarea de glosar la vida de un modo peculiar, tornasola el Derecho a través de los problemas reales.

Las notas que tipifican la función política vienen determinadas por la actividad creadora, gobierno, y por la plasticidad y relatividad de sus principios.

En síntesis, la función política está determinada por la actividad racional que impulsa y modifica la realidad social.

BIBLIOTECA VIRTUAL MIGUEL DE CERVANTES

1.2.- EL CIUDADANO Y EL PODER POLÍTICO.

El campo de la política se nos ofrece diluido en los dominios más amplios de lo social. **De ahí que en política haya que contar con elementos sociológicos, pueblo y territorio, que integran la idea de nación, además del elemento típicamente política, de tipo formal y autoritario, que se manifiesta a través de la facultad de resolver conflictos de abrir rutas, de señalar metas.** Nos referimos al **Poder, y la Política** es, ciertamente la ciencia del Poder, de ese poder que confiere carácter de ciudadano a cuantos participan en él.

La explicación de esta participación deriva del fenómeno

representativo: en Política, la mayoría debe ligar siempre a la minoría. Pero no todo el poder político procede de los ciudadanos desde el momento que los representantes, si bien reciben de los electores la investidura, poseen algo propio que no pueden darlo aquéllos, porque no lo tienen; se trata del poder de decisión en última instancia.

La libertad política, que es patrimonio de los ciudadanos, es una participación en el Poder, participación necesaria, pero que no crea la cosa participada.

De ahí que, con nuestros clásicos hayamos de acudir a la distinción entre:

1) El poder mayoritario o de investidura
2) El poder minoritario o de autoridad.

El primero procede del pueblo, de los ciudadanos; el segundo no viene del pueblo, sino que va hacia él.

1.3.- EL CIUDADANO Y LA LIBERTAD POLÍTICA.

Todo el problema político se reduce a dos términos antitéticos que se complementan mutuamente:

1) Libertad

2) Autoridad.

La Libertad es autoridad de los gobernados; La autoridad, libertad de los gobernantes. Sólo en un Estado que reconozca el lugar debido a la libertad de los súbditos puede hablarse de ciudadanos.

El socialismo y el totalitarismo [2] , que pretenden imponer el orden político desde el exterior, olvidando que la vida humana fluye de dentro a fuera, constituyen la misma negación del contenido de la ciudadanía.

BIBLIOTECA VIRTUAL

La moderna concepción del ciudadano ha de vincularse a un momento histórico concreto determinado por el Estado de Derecho demoliberal, que alcanzó su máximo esplendor en el siglo pasado, y que hemos caracterizado por la vigencia de seis notas principales:

1) El principio individualista.
2) El reconocimiento de los derechos fundamentales del hombre.
3) El equilibrio de poderes.
4) La supremacía de la ley.
5) El principio de neutralidad
6) El reconocimiento de la propiedad privada.

Sólo en un régimen político similar cabe hablar de

[2] ENCICLOPEDIA SEIS. "Ciudadano".

ciudadanos, o dicho de otra manera, sólo en **el Estado de Derecho se puede gozar de la libertad política y se puede participar en el Poder**.

Los ciudadanos no constituyen todo el pueblo, sino sólo las personas en servicio activo. Existe un gran numero de súbditos que no participan en el fenómeno representativo y que no gozan por tanto de los derechos que corresponden al ciudadano.

Nos podemos plantear las siguientes cuestiones:)En qué sentido es eficaz la libertad política de los ciudadanos?,)Cómo se regula la participación de los mismos en el Gobierno?.

Estas cuestiones nos sitúan de lleno en el dominio de las ideas sociológicas. **La participación es eficaz:**

1) En razón directa a la homogeneidad de la opinión, que acerca a gobernantes y gobernados.

2) Al interés político que muestra la masa, vinculado más a la voluntad que a la cultura.

Entra aquí en juego uno de los conceptos políticos que corren riesgo de desnaturalización; **"la opinión pública"**. En ella se ha visto la base del Estado de Derecho, el elemento que proporciona la adhesión social que la legislación debe

recoger, reflejar o suscitar.

Pero en la opinión pública no hay que ver un estado pasivo de adhesión, cual la costumbre, sino un principio activo vinculado a la discusión y caracterizado por una movilidad que no se deja agotar por las instituciones que canalizan , como la Iglesia no agota la religión ni la Universidad la cultura.

La opinión pública, por otra parte, no es patrimonio exclusivo de los ciudadanos; se trata de un concepto más amplio que se refiere a al expresión de un estado de conciencia que predomina en una sociedad, en cuanto afecta a determinados problemas de interés general.

1.4.- NOTAS QUE TIPIFICAN EL CONCEPTO DE CIUDADANO.

La voz "Ciudadanía " es definida en la Enciclopedia Salvat como **"Conjunto de derechos y deberes, garantías y protecciones, de naturaleza constitucional, jurídico-pública o jurídico-privada,** que las diversas comunidades o sistemas políticos suelen reconocer a todos o a algunos de sus miembros, hombres o mujeres individualmente considerados".

La ciudadanía constituye el nexo de unión, no sólo jurídica, sino también moral y material, de los ciudadanos

con su propio Estado. La ciudadanía, o condición de nacional, se adquiere:

1) Por nacimiento en el territorio de la nación (**ius soli**).

2) Por ser hijo de ciudadanos de la nación (**ius sanguinis**), nacionalidad o ciudadanía de origen.

3) Por **matrimonio** o por reunir las condiciones exigidas en **las leyes** mediante las que cada país otorga carta de ciudadanía.

BIBLIOTECA VIRTUAL MIGUEL DE CERVANTES

Tres son a juicio de XIFRA HERAS [3], las notas que tipifican el concepto de ciudadano:

1) Personalidad individual. La idea de ciudadano implica el reconocimiento de una voluntad individual, que no se da en las personas morales colectivas. La ciudadanía a diferencia de la nacionalidad, no puede predicarse de las sociedades.

2) Nacionalidad. El concepto de ciudadano aparece envuelto en el más amplio de nacional. Sólo el nacional tiene derecho a participar en el Gobierno, sin que ello quiera decir que todos los nacionales tomen parte activa en el mismo. Error muy frecuente, que suele repercutir casi siempre en la legislación positiva, es el confunde el ciudadano con el nacional, olvidando que es este último un concepto mucho

[3] XIFRA HERAS, J. "Ciudadano". ENCICLOPEDIA SEIS.

más extenso.

3) Participación en la función política del Estado. Esta nota constituye la diferencia última del concepto que tratamos en estas líneas.

2.- CONCEPTO DE CIUDADANÍA DE LA UNIÓN EUROPEA.

2.1.- LA CIUDADANÍA DE LA UNIÓN EUROPEA COMO UN "STATUS CIVITATIS". UNA NUEVA CONCEPCIÓN POLÍTICA DE LA CIUDADANÍA EUROPEA.

La noción de ciudadanía de la Unión Europea responde a un concepto político distinto al que concibió el Proyecto de Tratado de la Unión Europea del Parlamento Europeo de 1984. La modificación esencial la introduciría la Propuesta Oficial Española de Octubre de 1990 formulada a la Conferencia Intergubernamental para la Unión Europea donde se define la ciudadanía de la Unión como:

"Estatuto personal e inseparable de los nacionales de los Estados miembros, que por su pertenencia a la Unión, son sujetos de derechos y deberes especiales propios del ámbito de la Unión, y que se ejercen y tutelan específicamente dentro de las fronteras de esta, sin perjuicio de que tal

condición de ciudadano europeo se proyecte también fuera de esas fronteras [4].

Esta definición resulta plenamente coherente con **la Declaración de Derechos y Libertades Fundamentales [5] aprobada por el Parlamento Europeo el 12 de Abril de 1989**. Esta "protege a toda persona en el campo de aplicación del Derecho Comunitario" (art. 25) pero reserva a los "ciudadanos de la Comunidad" (toda persona que posea la nacionalidad de uno de los Estados miembros) una serie restringida de derechos (derecho de libre circulación y de elección de residencia, derecho de sufragio activo y pasivo). La Declaración admite, a pesar de lo expuesto, que pueda acordarse extender sus beneficios a otras personas.

La Propuesta Española pretendía superar la noción de **"extranjero privilegiado"** que las medidas e iniciativas anteriores no habían podido superar [6] . **Se trataba de convertir en elemento fundamental de la construcción comunitaria al ciudadano, no simplemente de acercarlo.** La naturaleza del cambio reside en la creación de **"un espacio público europeo"**, un espacio de legitimación político-jurídica diferente.

---

[4] Propuesta Oficial de España "Hacia una ciudadanía europea". Revista de Instituciones Europeas, nº 1, 1991.

[5] JO (1989), C-120/51.

[6] LIÑÁN NOGUERAS, D. "De la Ciudadanía europea a la Ciudadanía de la Unión". Gaceta Jurídica de la CEE, nº 115, D-17, 1992.

Supone algo más que una ampliación del estatuto personal del nacional del Estado miembro en tanto que sujeto de Derecho Comunitario.

Es ésta la razón de las dificultades aparecidas en su acoplamiento con los estatutos de ciudadanía estatales. Se trata de la primera vez que en el proceso de integración europea se establecen derechos y deberes que afectan a elementos competenciales que ni se yuxtaponen a los estatales ni los absorben, los transforman.

Un ejemplo de ello es el derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales. Es un derecho que afecta al poder territorial y que podría plantear mayores reticencias y en cambio ha sido aceptado por los Estados miembros.

La favorable acogida de la iniciativa española abrió la consideración de la posible inclusión del estatuto de ciudadanía en el texto del Tratado de la Unión Europea. La idea aparece por primera vez recogida **en las Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Roma de 14 y 15 de Diciembre de 1990** [7].

Gracias al trabajo conjunto que desarrolló **Enrique Barón**, con el liderazgo belga de las tres familias, **Wilfred Martens por el PPE, Guy Spitaels por la UPSCE (hoy PSE) y Willy**

[7] Boletín CC.EE. 1990-12.

Declerq por los liberales, y al apoyo decisivo del presidente Lubbers, el art. mencionado fue incluido a última hora en el Tratado [8].

La cuestión implicaba una opción de gran importancia política y jurídica. De optar por haber incluido el Estatuto personal de ciudadanía en las disposiciones comunes o en un ámbito específico al modo de Política Exterior y de Seguridad común o la cooperación en materias de Seguridad e Interior (Títulos V y VI respectivamente del TUE) [9] .

Afortunadamente se ha situado en el Título II del TUE (Disposiciones por las que se modifica el TCEE con el fin de constituir la Comunidad Europea).

Por tanto **el Tratado de la Unión Europea (TUE) [10] incluye, dentro del Título II, una Parte segunda titulada "Ciudadanía de la Unión". Compuesta por seis artículos (8 a 8 E),** declara una serie de derechos predicables de los nacionales de los Estados miembros por su vinculación a la Unión Europea: **derecho de sufragio activo y pasivo a las elecciones europeas y municipales; circulación y**

---

[8] BARÓN, E. "Ciudadanía y doble legitimidad". "Europa en el alba del milenio". Acento Editorial, Madrid 1994.

[9] LIÑÁN NOGUERAS, J. "De la ciudadanía Europea a la Ciudadanía de la Unión". Gaceta Jurídica de la CE, nº 115, D-17, 1992.

[10] EDITORIAL CIVITAS, 1995. "El Tratado de la Unión Europea". EL TUE es firmado en Maastricht el 7 de Febrero de 1992, publicado en Bruselas el 12 de Febrero de 1992.

establecimiento en todo el territorio comunitario; protección diplomática en países terceros en las embajadas y consulados de los Estados miembros; **el derecho de petición ante el Parlamento Europeo** sobre "un asunto propio de los ámbitos de actuación de la Comunidad, que le afecte directamente" (138 D9) y ,derecho de reclamación al **Defensor del Pueblo Europeo** para conocer las reclamaciones "relativas a casos de mala administración en la acción de las instituciones u órganos comunitarios".

El Tratado de la Unión Europea aporta una nueva noción y un diferente alcance político de la concepción de ciudadanía comunitaria. Coincidimos con LIÑÁN NOGUERAS [11] que simboliza **el paso de "la Ciudadanía Europea" a "la Ciudadanía de la Unión Europea".** Nos sorprende el importante revuelo que ha provocado en los medios políticos y jurídicos comparado con el condicionado acuerdo alcanzado y la exigua dedicación que el Tratado de Maastricht dedica a este asunto.

Algunos autores definen **la Ciudadanía de la Unión como el conjunto de derechos políticos, sociales y económicos de los ciudadanos garantizados por la Unión (art. 8 del TUE), que se suman a los que disfrutan por su condición de nacionales de uno de los Estados miembros.**

Disentimos de esta definición porque en los arts. 8 y

[11] LIÑÁN NOGUERAS, D. J. "De la ciudadanía Europea a la ciudadanía de la Unión ". Gaceta Jurídica de la CEE, nº 115, D-17, 1992.

8 A - E TUE sólo se recogen derechos políticos. Pensamos que deberían ampliarse los derechos recogidos en las disposiciones dedicadas a la ciudadanía de la Unión desarrollando derechos sociales, económicos y ampliando los derechos políticos. Asunto que trataremos en el epígrafe del presente capítulo "Los nuevos derechos de los Ciudadanía Europea".

KLOP [12] define **la ciudadanía estatal como "la pertenencia a la comunidad organizada legalmente denominada Estado" y la ciudadanía desde el punto de vista sociológico, como la posición que ocupan las personas dentro del ámbito del Estado.**

Nosotros proponemos definir **la Ciudadanía Europea como categoría jurídica que establece derechos y obligaciones para todos los ciudadanos comunitarios por el hecho de ser nacionales de un Estado miembro, y simultáneamente, sin distinciones entre ellos por causa de la nacionalidad, como forma particular de participación de los ciudadanos en el hecho supranacional comunitario.**

En consecuencia el concepto de Ciudadanía Europea se

[12] KLOP, C. J. "La ciudadanía de la Unión Europea: valores y perspectivas fundamentales una perspectiva democristiana". Wetenschappelijk Instituut Voor Het CDA. Institute for Policy Research Planning for the Christian Democrat Appeal.

proyecta en dos dimensiones [13] :

a) En el ámbito subjetivo únicamente serán considerados **ciudadanos de la Unión los nacionales de los Estados miembros** [14] .

b) En el ámbito objetivo de la ciudadanía generaría **la titularidad de un elenco reducido de derechos y libertades circunscritos a la esfera comunitaria dotados de la primacía, exigibilidad directa y judicialidad [15] que definen a las normas constitutivos del Derecho Originario Europeo**.

BIBLIOTECA VIRTUAL

Creemos que se impregna al estatuto de ciudadanía del **elemento "constitucional" comunitario** [16] , que consta de las siguientes notas :

1) Primacía [17] **.**

---

[13] RALLO LOMBARTE, A. "Los derechos de los ciudadanos europeos". Revista de la Facultad de Derecho de la universidad Complutense, nº 18. Madrid 1994.

[14] SOLBES MIRA, P. "La citoyenneté européenne". Revue du Marché Commun, nº 345, 1991.

[15] BRU PURON, C. "La Ciudadanía Europea". Editorial Sistema, Madrid 1994.

[16] LIÑÁN NOGUERAS, D. J. "De la ciudadanía europea a la ciudadanía de la Unión". Gaceta Jurídica de la CEE, nº 115, D-17, 1992.

[17] Sentencia de 15 de Julio de 1964 en el asunto 6/64, Costa contra ENEL, Rec. 1964.

2) Efecto directo [18] .

3) Irreversibilidad de la atribución competencial [19] .

4) Sujeción a los sistemas de revisión de los Tratados [20].

5) Efectos de su jerarquización normativa comunitaria [21].

Considerable atención merece el asunto del **"efecto directo",** ya que no toda norma comunitaria de Derecho primario goza de esta particularidad jurídica. **Frente a alguna postura diferente [22], pensamos que las**

---

[18] El efecto directo de las disposiciones del Tratado ha sido reconocido por el Tribunal de Justicia a partir de la Sentencia del 5 de Febrero de 1963, en el asunto 26/62, Van Gend & Loos, Rec., 1963 referida a obligaciones negativas. Para las positivas a partir de la Sentencia de 16 de Junio de 1966 en el asunto 57/65, Lutticke, Rec., 1966.

[19] Se afirma en la Sentencia de 15 de Julio de 1964, asunto 6/64, Costa contra ENEL, Rec., 1964; afirmación categórica en la Sentencia de 14 de Diciembre de 1971, asunto 7/71, Comisión contra Francia, Rec., 1971.

[20] Procedimiento de revisión previsto en el art. N del Tratado de la Unión Europea.

[21] Carácter "constitucional" y preeminencia de las normas de Derecho Originario sobre las de Derecho Derivado, incluidos los Tratados internacionales, para los que el art. 228 prevé un control previo de conformidad con las disposiciones del Tratado CEE, dictámenes 1/91 y 1/92 respecto del acuerdo de creación de un Espacio Económico Europeo. Respecto de los reglamentos, sentencias de 9 de Junio de 1964 en el asunto 92/63, Nonnenmacher, Rec., 1964 y Sentencia de 21 de Octubre de 1975, asunto 24/75, Petroni, Rec., 1975. Incluso reconocimiento de un cierto valor superior de los tratados constitutivos sobre las actas de adhesión en la Sentencia de 29 de Marzo de 1979, asunto 231/78, Comisión contra Reino Unido, Rec., 1979.

[22] Editorial de la Gaceta Jurídica de la C.E., Boletín nº 70, Enero 1992, donde se mantiene que los derechos que componen el estatuto de ciudadanía "...quedan sin embargo sometidos a las condiciones establecidas por el Derecho Derivado, viéndose así privados de la eficacia directa."

características exigibles para que una disposición de Derecho Comunitario goce de efecto directo se dan en los derechos previstos en el estatuto personal de ciudadanía de la Unión, en aplicación de la doctrina del Tribunal de Justicia de Luxemburgo [23] , salvo en el art. 8 B TUE referido al derecho de sufragio activo y pasivo en elecciones municipales y al Parlamento Europeo. En el caso del derecho de libre circulación y residencia (art. 8 A TUE), dada además su no sujeción a plazo, desde la entrada en vigor del TUE, ya que las "... limitaciones y condiciones previstas en el Tratado o en las disposiciones adoptadas para su aplicación no impiden el efecto directo. También, **en el supuesto del derecho a la protección diplomática y consular (art. 8 C TUE),** aunque la producción de sus efectos queda referida a un plazo, el 31 de Diciembre de 1993, **y el derecho de Petición ante el Parlamento Europeo y de recurso al Defensor**

---

[23] El tribunal de Justicia niega el efecto directo a las disposiciones de los tratados que subordinan su puesta en práctica a un procedimiento particular en el que una institución comunitaria tiene un poder de apreciación, como ocurre con **el art. 92 TCEE. Sentencias de 22 de Marzo de 1977, asunto 74/76, Iannelli, Rec., 1977; asunto 78/76, Steinike & Weinling, Rec., 1977.**

LOUIS, J. V. "El ordenamiento Jurídico comunitario". Bruselas 1991. Señala este autor que el Tribunal niega el efecto directo "a disposiciones que le parece que tienen un alcance demasiado general e indeterminado como para que puedan deducirse de ellas normas claras. **Creemos que no es éste el caso de los reconocidos en la Parte II del TUE, en los que el contenido sustancial de la disposición, el derecho, es claro, preciso e incondicional. En el caso del derecho de sufragio activo y pasivo en la elecciones locales y al Parlamento Europeo (art. 8 B TUE),** el procedimiento para el ejercicio del derecho es inseparable del mismo. De difícil comprensión supondría cómo podría ejercitarse sin las normas reguladoras, amén de la previsión de que este derecho pueda estar sujeto a derogaciones en función de los problemas específicos de algún Estado miembro.

del Pueblo Europeo (art. 8 D TUE).

La configuración de estos elementos definitorios de la Ciudadanía en un político compuesto permitirá a **Bru Purón** [24] caracterizar la Ciudadanía Europea de acuerdo con las siguientes notas:

1) Superpuesta.
2) De carácter jurídico.
3) Derivada.
4) De atribución automática.
5) De contenido evolutivo.

El hecho democráticamente más relevante es el reconocimiento de la Ciudadanía Europea superpuesta a la propia de cada Estado, no sólo como declaración, sino confiriendo nuevos derechos y deberes.

La Ciudadanía Europea es superpuesta en tanto le sirven de soporte las nacionalidades de los Estados miembros; **es derivada** en cuanto su determinación es competencia exclusiva de los Estados miembros; **es de atribución automática** pues acompaña a la condición de nacional de un Estado miembro.

Se debe añadir que en los Entes políticos compuestos, **la ciudadanía es relativa, pues no es ni exclusiva ni**

[24] BRU PURON, C. "La Ciudadanía Europea". Editorial Sistema, Madrid 1994.

excluyente, y contingente, pues existe en función de otras.

Debemos hacer unas precisiones respecto a la afirmación: **"Los ciudadanos de los Estados miembros son ciudadanos de la Unión".**

Esta afirmación de principio reviste desde luego gran importancia: se trata del reconocimiento definitivo de que **el proceso de construcción europea** no es únicamente un problema de **los Estados miembros** y de sus gobiernos sino también de **los ciudadanos**.

En definitiva se llega a reconocer, sin decirlo y sin sacar todas las consecuencias, que Europa base su legitimidad en dos fundamentos [25] : se reconoce de este modo la validez de la tesis del Parlamento, "**principio de la doble legitimidad**" [26]. El **ciudadano participa en la Comunidad de dos maneras**:

1) La primera es cuando elige a su propio Parlamento, del que surge un gobierno formado por la mayoría que ocupa uno de los sillones del Consejo de Ministros.

2) La segunda se produce cuando el ciudadano vota en las

---

[25] PARLAMENTO EUROPEO. DIRECCIÓN GENERAL DE COMISIONES Y DELEGACIONES. COMISIÓN DE ASUNTOS INSTITUCIONALES. Documento de Trabajo de la SRA. BINDI. Ponente para la Ciudadanía (7 de Febrero de 1992).

[26] BARÓN, E. "Europa en el alba del milenio". Acento Editorial, Madrid 1994.

elecciones al Parlamento Europeo.

Se trata por tanto de **una doble legitimidad democrática**, propia de los sistemas federales. **Pensamos que la solución al problema del déficit democrático consiste en centrar el sistema a partir del ciudadano, con un equilibrio armónico, viable y eficaz entre los diversos poderes.**

La pretensión no es tanto obtener más poderes para el Parlamento Europeo cuanto lograr un sistema realmente democrático, responsable y equilibrado.

Al situar la Unión en esta perspectiva se le dota de la base propia de todo sistema democrático, que es la legitimidad que sólo da el ejercicio del voto.

Además hay que destacar el hecho de que, por primera vez, aparecen en el TUE los personajes, **los protagonistas que deben de ocupar y servirse de las instituciones** para que éstas no sean un mero decorado o un proyecto arquitectónico. En su virtud, se reconoce el papel a escala europea de **los partidos políticos**, que "constituyen un importante factor de integración de la Unión. Dichos partidos contribuyen a la formación de la conciencia europea y expresar la voluntad política de los ciudadanos de la Unión".

De hecho, esta cultura se ha ido fraguando con el lento madurar de la Comunidad, lo cual ayuda a explicar la acogida

favorable de signos externos como la bandera de las 12 estrellas, el pasaporte o el permiso de conducir europeos. Prueba de ello es el reconocimiento de la función de **los partidos políticos a nivel europeo**.

Además, se establece **una relación jurídica precisa entre la Unión y sus Estados miembros por una parte y los ciudadanos por otra**: estos últimos gozan de derechos y están sujetos a deberes en virtud del ordenamiento comunitario. Con ello, la protección de los derechos queda afianzada y, sobre todo, se aplica no solamente a los individuos reconocidos según su función en el sistema económico, sino al conjunto de las personas, prescindiendo de su actividad o ausencia de actividad, vinculadas por la Ciudadanía de un Estado miembro.

Esta innovación positiva, solicitada por el Parlamento Europeo y por muchos Gobiernos y Parlamentos Nacionales en primer lugar el español, tiene limitaciones extremadamente graves:

1) Hay ambigüedad jurídica y política, que podría cuestionar incluso el carácter constitucional del disfrute de los derechos de Ciudadanía.

2) Desde el punto de vista de las instituciones, no se han sacado las necesarias consecuencias. En efecto, el Parlamento Europeo, elegido por los ciudadanos de la Unión para la protección de sus valores y de sus intereses en ese

ámbito, no consigue el pleno reconocimiento de sus derechos y en particular la paridad con el Consejo en la actividad legislativa y de control. Desde luego sus poderes aumentan, pero de forma totalmente insuficiente.

3) Respecto a la protección de los derechos fundamentales. La formulación de estos derechos, contenida en el proyecto de Tratado, es más que modesta: hace referencia únicamente al Convenio Europeo de 1950 y a los principios constitucionales de los Estados miembros. No se han tenido en cuenta veinte años de abundante jurisprudencia comunitaria. La formulación se atiene a los principios contenidos en las sentencias del Tribunal de Justicia de los primeros años de la década de los setenta. En cuanto a la evolución que se ha registrado a nivel internacional (por ejemplo, La Carta Social del Consejo de Europa, los pactos de las Naciones Unidas, que sin embargo forman parte de los ordenamientos de los Estados miembros) no se ha tomado en consideración. **Por último no hay mención, a los procedimientos para garantizar su respeto en el ámbito de los Estados miembros y de la Unión; por supuesto, esta garantía existe actualmente en cada uno de los Estados miembros, pero hubiera sido mejor explicitar la protección a nivel comunitario. Para no hablar de la confección de una lista que, al parecer, ni siquiera ha sido objeto de debate.**

4) Ausencia, en un acto de tipo constitucional, de cualquier garantía para los residentes que no sean ciudadanos

comunitarios. No se trata de negar que el problema es grande y particularmente sensible en nuestros países. Pero precisamente la dimensión de la gravedad del problema, los fenómenos del racismo que suscita, las condiciones a menudo trágicas de muchos inmigrantes, hacían muy oportuno una toma de posición en este sentido. Los negociadores han dejado de tomar una opción de sociedad que, entre otras cosas, hubiera batido las acusaciones hechas a la Comunidad de ser "fortaleza de los ricos".

5) Conceptos como la solidaridad no parecen haber servido de inspiración para las negociaciones. Baste señalar que sobre la Política Social se ha logrado llegar a un acuerdo no por la totalidad de los Estados miembros y que en cuanto a al cohesión, es decir el apoyo a las regiones más débiles, se ha necesitado una batalla para fijar el principio; los instrumentos adoptados, sin embargo, son modestos y ni siquiera se menciona la financiación suplementaria.

6) La afirmación del principio y la perfecta coincidencia entre ciudadanía de un Estado miembro y ciudadanía comunitaria, reiterada también por una Declaración aneja al Tratado.

7) No se puede ignorar sin embargo que, en el futuro, se plantearán problemas en cuanto a los criterios de atribución de la ciudadanía por parte de cada uno de los Estados miembros.

El conjunto de las mencionadas disposiciones, con las limitaciones y ambigüedades señaladas, no responden plenamente a las aspiraciones del Parlamento Europeo de crear una ciudadanía europea plena. No obstante, pone en movimiento un mecanismo que permite avanzar en esa dirección. El problema fundamental para el Parlamento Europeo es su corresponsabilidad en este sector. A través de la iniciativa legislativa, los limitados poderes de codecisión, las actividades relativas a las peticiones, su nuevo poder de investigación, una correcta reglamentación de la función del Defensor del Pueblo y con la indispensable "orilla" del Tribunal de Justicia, el Parlamento Europeo tiene que esforzarse en concretar mayormente el establecimiento de la ciudadanía.

A nuestro entender la naturaleza dinámica y evolutiva de la ciudadanía y de la propia Unión Europea exige una configuración del concepto, tanto objetiva como subjetivamente, que atienda a los siguientes presupuestos [27]:

1) Una concepción restrictiva de la ciudadanía europea contravendría los principios inspiradores de la Unión Europea que se desprenden del **Preámbulo del Acta Única Europea**: "... promover conjuntamente la democracia, basándose en los derechos fundamentales reconocidos en las Constituciones y leyes de los Estados miembros, en el Convenio Europeo para

[27] RALLO LOMBARTE, A. "Los derechos de los ciudadanos europeos". Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, n1 18, Madrid 1994.

la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales y en la Carta Social Europea, en particular la libertad, la igualdad y la justicia social...". En el mismo sentido **el art. F del Título I del TUE** establece que la Unión respetará los derechos fundamentales tal y como se garantizan en el Convenio mencionado y como resultan de las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros como principios generales del derecho Comunitario.

2) En el horizonte de la ampliación comunitaria a terceros países europeos no deben obviarse las conclusiones del Informe presentado al Consejo de Europa por **la Comisión Colombo en 1986** [28] que, en materia de reconocimiento de derechos de los ciudadanos europeos, **abogaba por la consolidación del principio de que cada Estado debería tratar a los nacionales de otros Estados de la misma forma que a los propios.**

3) La distinción entre una ciudadanía comunitaria específica y la adopción de acuerdos previendo que cada Estado miembro acuerde las ventajas inherentes a su propia ciudadanía a los originarios de otros Estados miembros, como señala Evans [29] , vulnerarían los principios de reciprocidad e igualdad y desconocerían el hecho de que, como veremos, el

---

[28] COLOMBO COMMISSION. Report to the Council of Europe, Estrasburgo, Consejo de Europa, 1986.

[29] EVANS, A Y JESSURUN D'OLIVEIRA, H.-U. "Nationality and Cittizenship", en Human Rights and the European Community: Methods of Protection, vol. II, Baden - Baden, Nomos Verlasellschaft, 1991.

Tribunal de Justicia ha considerado parte integrante del Derecho Comunitario los principios enunciados en **la Convención Europea de los Derechos Humanos.**

4) El mismo art. 8 TUE prevé la posibilidad de que los derechos inicialmente reconocidos por el Tratado a los ciudadanos europeos sean completados por las instituciones comunitarias con posterioridad. La ampliación progresiva de este estatuto y la acción garantizadora del Tribunal de Justicia irán delimitando las notas definitorias del concepto de ciudadanía europea [30] .

La incorporación al léxico comunitario del término ciudadanía europea, en conclusión, constituye "una plausible muestra de modestia y realismo" [31] y sólo puede entenderse como una solución ad hoc (sin mayores pretensiones conceptuales) **en la búsqueda de un elemento que identificase los derechos propios de los nacionales de los Estados miembros en el ámbito de actuación de las instituciones europeas. La configuración de un estatuto jurídico propio de los ciudadanos europeos se ha traducido en el reconocimiento de derechos y libertades a los nacionales de Estados miembros de la Unión Europea** (conociendo hasta la fecha no pocos avatares). Las instituciones comunitarias europeas, en especial el Parlamento Europeo y el Tribunal de Justicia, han

[30] SICCA, M. Verso la Cittadinanza europea. Florencia, Le Monnier, 1978.

[31] BRU PURON, C. Mª. "La Ciudadanía Europea". Editorial Sistema, Madrid 1994.

orientado su actuación hacia tal fin. Tres son las hipótesis barajadas hasta la fecha: La incorporación de una Declaración de derechos al Derecho Originario Comunitario, el desarrollo jurisprudencial del Tribunal de Justicia y la adhesión de la Comunidad Europea a la Convención Europea de Derechos Humanos.

2.2.- DISTINCIÓN ENTRE CIUDADANÍA Y NACIONALIDAD.

En el uso corriente se confunden bajo la única expresión **Ciudadanía** dos ideas originadas en conceptos esencialmente distintos, cuales son los de **ciudadano y nacional** [32] , concepto el primero propio del **Derecho Político** y el segundo, más amplio, perteneciente al **Derecho Internacional**, haciéndose, además equivalentes muchas veces las palabras **súbdito, ciudadano y nacional**, o señalando, en todo caso, sólo diferencias de carácter histórico entre ellas.

Sin embargo, en sentido propio y actual, la palabra ciudadanía sólo debería utilizarse para designar **la condición de ciudadano en sentido estricto,** o sea, la de sujeto reconocido de relaciones jurídico políticas dentro del vigente Estado de Derecho, **sin confundir la ciudadanía con la nacionalidad,** o sea, con la condición que se deriva de la existencia del vínculo de carácter público que atribuye cada

[32] ENCICLOPEDIA SEIS. "Ciudadanía".

individuo, y por analogía cada persona jurídica, cada buque y cada aeronave, a un Estado determinado y sólo a uno, de acuerdo con el principio de Derecho Internacional que considera como situación inestable tanto la del pluripatrida como la del apátrida.

Los términos de **nacionalidad y ciudadanía** se refieren a **la condición o status del individuo en relación con el Estado** y se usan en ocasiones como sinónimos, pero no describen necesariamente una misma relación del particular con el Estado [33].

Mientras que **la nacionalidad es la calidad o condición jurídica que dimana del vínculo o de la relación existente entre una persona y un Estado determinado. Ver ICJ, Repports 1955, Sentencia de 6 de Abril de 1955, caso Nottebohm, donde el Tribunal de la Haya definió la nacionalidad:**

"Según la práctica de los Estados, las decisiones arbitrales y judiciales y las opiniones doctrinales, la nacionalidad es un vínculo jurídico basado en un hecho social de relación, en una efectiva solidaridad de existencia, de intereses y de sentimientos, unida a una reciprocidad de derechos y deberes. Cabe decir que constituye la expresión jurídica del hecho de que el individuo al cual se confiere,

[33] NACIONES UNIDAS. Anuario Jurídico 1980. Opinión Jurídica de la Secretaría de las Naciones Unidas, de 24 de Octubre de 1980, sobre "Empleo del término "no nacionales" en la práctica internacional.

sea directamente por la ley sea por un acto de autoridad, está de hecho más estrechamente vinculado a la población del Estado que le confiere la nacionalidad que a la de cualquier otro."

JIMÉNEZ PIERNAS [34] **conceptúa la ciudadanía como la categoría jurídica mediante la que se designa la pertenencia de un individuo a una comunidad política en virtud de cuyas leyes disfruta en principio de plenos derechos civiles y políticos.**

Si concretamos dichos derechos debemos acudir **al art. 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos** [35] contiene una importante decisión dedicada específicamente a **los derechos de Ciudadanía** y que dice:

"Todos los ciudadanos gozarán... sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades:

a) Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de los representantes libremente elegidos;

---

[34] JIMÉNEZ PIERNAS, C. "La protección diplomática y consular del ciudadano de la Unión Europea". Revista de Instituciones Europeas, n1 1, 1993.

[35] Adoptada por la Asamblea General de la ONU, Res. 2200 A (XXI), de 16 de Diciembre de 1966, en vigor desde el 23 de Marzo de 1976. Para España entró en vigor el 27 de Julio de 1977 (BOE de 30 de Abril de 1977).

B) Votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores;

c) Tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país."

El art. 1 de la "Declaración sobre los Derechos Humanos de los individuos que no son nacionales del país en que viven" considera **extranjero "a toda persona que no sea nacional del Estado en cual se encuentre"** [36]. Dado que dicha Declaración no atribuye o reconoce esos derechos a los no nacionales, de ello se deduce que un extranjero no goza en principio, salvo acuerdo en contrario, de los derechos recogidos en el art. 25 del Pacto. Sirven de ejemplo al respecto los arts. 13.1 , 13.2 y 23 de la Constitución Española [37] .

Así pues, coincidimos con JIMÉNEZ PIERNAS [38] , que **la Ciudadanía** posee principalmente **una significación jurídica constitucional, ad "intra" de la propia comunidad política**

---

[36] Adoptada por la Asamblea General de la ONU, Res. 40/144, de 13 de Diciembre de 1985.

[37] El art. 13.1 y 13.2 CE ha sido reformado para permitir el derecho de sufragio activo y pasivo de los extranjeros en las elecciones municipales. BOE de 28 de Agosto de 1992.

[38] JIMÉNEZ PIERNAS, C. "La protección diplomática y consular del ciudadano de la Unión Europea". Revista de Instituciones Europeas, n 1, 1993.

o estatal, mientras que **la nacionalidad** posee en cambio **una significación jurídico internacional, "ad extra" de dicha comunidad y en sus relaciones con otras comunidades estatales;** ambas categorías vienen a ser **el anverso y el reverso de la condición o "status" del individuo en su relación con el Estado.** Ello se traduce respecto de la nacionalidad, de acuerdo con un conocido **"dictum" del Tribunal de La Haya, Sentencia de 30 de Agosto de 1924, Caso de las Concesiones Mavrommatis en Palestina,** en el derecho que tiene todo Estado

"a proteger a sus nacionales lesionados por actos contrarios al Derecho Internacional cometidos por otro Estado, del que no han podido obtener satisfacción por las vías ordinarias. Al hacerse cargo de la causa de uno de los suyos, al poner en movimiento a su favor la acción diplomática o la acción judicial internacional, ese Estado hace valer, a decir verdad su propio derecho, el derecho que tiene a hacer respetar en la persona de sus súbditos el Derecho Internacional" [39] .

Resulta difícil definir, no obstante, **los términos nacional, ciudadano y extranjero,** en tanto que **son conceptos de Derecho interno sujetos a variaciones de significado en el seno de cada ordenamiento, vista la ausencia de definiciones de dichos términos en los numeroso instrumentos internacionales que se ocupan de los derechos de la persona**

[39] Ver CPJI, Serie A, nº 2.

humana, categoría dentro de la que si podemos incluir todas la ya citadas referidas al individuo o particular.

Tanto el **estatuto como el ejercicio de los derechos de la ciudadanía de la Unión** se atribuye y disfruta en virtud de la nacionalidad del particular, que debe ser forzosamente nacional de un Estado miembro según el art. 8 del TUE. Observamos ahora que el contenido de dicho estatuto se aproxima sustancialmente, aunque no los recoja plenamente, **al conjunto de derechos cuyo goce el art. 25 del Pacto atribuye a la ciudadanía, ya que el TUE no otorga el derecho de sufragio en las elecciones regionales (autonómicas, en nuestro caso) y generales, y tampoco permite el acceso a la función pública de "imperium" o soberanía, limitaciones que mediatizan la participación del ciudadano de la Unión "en la dirección de los asuntos públicos" del Estado miembro en el cual se encuentre.**

Ahora bien, por insuficiente o limitado que pueda comparativamente resultarnos el Estatuto de ciudadanía de la Unión, no hay razón alguna para negar un estimable valor jurídico formal a la nómina de derechos que contiene. Entre otras razones porque, en primer lugar, dicho **Estatuto forma un círculo o esfera de derechos superpuestos** (si bien con un ámbito de aplicación espacial mucho más amplio) **al círculo de derechos** que cualquier nacional de un Estado miembro goza dentro de su respectivo territorio, y porque posee un carácter abierto, dado que el TUE admite en sus art. B y N,

en relación con el art. 8 E del TUE, un procedimiento sensible de revisión. Y en segundo lugar, porque no debe olvidarse que los ordenamientos internos prevén restricciones de ciertos derechos ciudadanos en virtud de decisiones de tribunales que sancionan conductas antisociales , por ejemplo cuando imponen penas que afectan al derecho de sufragio o de acceso a la función pública, sin que los particulares condenados en firme dejen por ello no ya de ser nacionales sino también ciudadanos de ese Estado, si bien con un "status" limitado o restringido.

Nacionalidad y Ciudadanía, en palabras de **AGUIAR** [40] no son conceptos intercambiables. Esta última es un grado más elevado de la nacionalidad que sólo alcanzan los nacionales mayores de edad en plenitud de sus derechos [41] , es decir, aquellos naturales del país que tienen la capacidad política legalmente reconocida para intervenir en la cosa pública [42] . La ciudadanía habilita para el ejercicio de los derechos políticos ya que, como señala **SÁNCHEZ FERRIZ** [43] , nacionalidad y mayoría de edad constituyen requisitos para el ejercicio de éstos mientras que, por lo que respecta a los

---

[40] AGUIAR DE LUQUE, L. "Art. 23. Derecho de participación", en O. ALZAGA (dir), "Comentarios a las Leyes políticas", Tomo II. P. 666.

[41] DE ESTEBAN, J. "Ciudadanía europea y reforma constitucional". El Mundo, 3 de Febrero de 1992.

[42] PÉREZ SERRANO, N. "Tratado de Derecho Político". Civitas, Madrid 1976.

[43] SÁNCHEZ FERRIZ, R. "Estudio sobre las libertades". Tirant lo Blanch, Valencia, 1989.

extranjeros, regiría el principio general de atribución global de los derechos humanos a todas las personas físicas.

La Ciudadanía Europea, en consecuencia, comporta la superación de los conceptos tradicionales de nacionalidad y ciudadanía. Numerosos interrogantes y elementos contradictorios se nos suscitan:

La Ciudadanía implica **un nuevo vínculo jurídico-político entre el individuo y la Unión Europea** pero, sin embargo, **en el Estado miembro reside la capacidad de determinar quien ostenta la condición de ciudadano europeo**. **La Declaración relativa a la nacionalidad de un Estado miembro, adoptada en Maastricht,** resulta contundente al establecer que, cuando en el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea se haga referencia a los nacionales de los Estados miembros, **la cuestión de si una persona posee una nacionalidad determinada se resolverá únicamente remitiéndose al Derecho nacional del Estado miembro y éste podrá declarar, a efectos informativos, quiénes deben considerarse sus nacionales a efectos comunitarios** [44] .

La creación de este nuevo vínculo jurídico político individuo-Unión Europea sólo puede entenderse desde el análisis de la transformación histórica de las Comunidades Europeas como organización Internacional en **una futura Unión**

[44] Revista de Instituciones Europeas, vol. 19, nº 1, 1982.

Europea de carácter federal [45] . En este supuesto, podría trazarse un paralelismo con los Estados compuestos (de carácter federal o similares) y nos hallaríamos ante **una doble vinculación del ciudadano (con la Unión Europea y con el Estado miembro)**. Los efectos de la existencia de este doble vínculo devendrían trascendentales en la teoría de los derechos. En esta línea se comprende la posición recientemente expresada por la profesora **SÁNCHEZ FERRIZ**[46]

cuando afirma que la regulación, el respeto y la concepción de los derechos ya no pueden explicarse con las solas categorías tradicionales y que la teoría de los derechos no puede desconocer el entramado de situaciones jurídicas que la estructura plural del Estado comporta necesariamente .

Para comprobar la diferencia entre este concepto de ciudadanía y la concepción nacionalista a ultranza no hace falta recurrir a muchas descripciones históricas o consideraciones teóricas; basta con ver lo que está ocurriendo en la antigua Yugoslavia como ejemplo patético.

NORBERT BILBENY [47] sostiene que la actual ciudadanía europea sigue sustentándose en el principio del Estado nacional. La identidad de la ciudadanía y la nacionalidad

---

[45] LIÑÁN NOGUERAS, D. "De la ciudadanía europea a la ciudadanía de la Unión". Gaceta Jurídica de la CE, D-17, 1992.

[46] SÁNCHEZ FERRIZ, R. "Estudio sobre las libertades". Tirant lo Blanch, Valencia, 1989.

[47] BILBENY, NORBERT. "Europa después de Sarajevo. Claves éticas y políticas de la ciudadanía europea". Ediciones Destino, Barcelona 1996.

sólo sería posible cuando Nación y Estado fueran coextensivos, lo que no ocurre siempre. Algunos Estados Europeos pueden mostrar dos o más nacionalidades de hecho y hasta compartir entre sí una o más de ellas.

NORBERT BILBENY[48] señala que no existe paralelismo ni superposición automática entre ciudadanía y nacionalidad. Como hemos dicho la nacionalidad refiere la condición de ser miembro de una comunidad nacional, mientras que la Ciudadanía alude a la de ser partícipe de un Estado. En éste caso el vínculo es jurídico, en aquél es comunitario. La Ciudadanía de la Unión englobaría estos dos conceptos en uno.

Apoyamos la postura de NORBERT BILBENY de considerar que los europeos serían iguales en primera instancia, en tanto que son ciudadanos de la Unión y desiguales en una segunda instancia, en tanto ciudadanos de sus Estados miembros, pues cada Estado interpreta y adjudica la nacionalidad a su modo de ver y según sea el interés que le va en ello.

Pensamos que muchos llegarán a la Ciudadanía de la Unión en distintas condiciones, y otros no llegarán nunca. Creemos que se puede producir un efecto migratorio de nacionales de terceros Estados hacia los Países de la Unión que faciliten la adquisición de la nacionalidad con respecto a otros Estados de la Unión que la dificulten. Con ello se

[48] BILBENY, NORBERT. "Europa después de Sarajevo. Claves éticas y políticas de la ciudadanía europea". Ediciones Destino, Barcelona 1996.

conseguiría la libre circulación y establecimiento en el Estado de la Unión escogido. Creemos que se debería establecer unos requisitos mínimos comunes de adquisición de la nacionalidad en todos los Estados miembros.

La Ciudadanía Europea **implica el goce, de una serie de derechos (libertad de circulación y residencia) que rebasan las exigencias tradicionales de la condición de ciudadano**. Si en la mayoría de los Estados modernos la ciudadanía no se concibe desvinculada de la nacionalidad,)nos encontramos ante un nuevo tipo de Ciudadanía que estará, en parte, divorciada de la nacionalidad ?.

3.- LA ADQUISICIÓN DE LA CIUDADANÍA EUROPEA.

3.1.- ÁMBITO SUBJETIVO DE LA CIUDADANÍA EUROPEA.

La circunscripción del Estatuto Personal de ciudadanía a los nacionales de los Estados miembros de la Unión Europea queda patente a través del art. 8 TUE que declara:

"1. Se crea una ciudadanía de la Unión. Será ciudadano de la Unión toda persona que ostente la nacionalidad de un Estado miembro.

2. Los ciudadanos de la Unión serán titulares de los derechos y sujetos de los deberes previstos en el presente Tratado."

El término "nacional de un Estado miembro" es utilizado por los Tratados comunitarios y sus sucesivas modificaciones. Ninguna de sus normas determina quien ostenta esa condición. **El Tribunal de Justicia de Luxemburgo, en Sentencia de 7 de Julio de 1992, Asunto 369/90, caso Micheletti** ha admitido que: "La determinación de los modos de adquisición y pérdida de la nacionalidad es, de conformidad con el Derecho Internacional, competencia de cada Estado miembro ...".

El TUE, en Acta Final, "Declaración relativa a la nacionalidad de un Estado miembro", establece que:

"La Conferencia declara que cuando en el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea se haga referencia a los nacionales de los Estados miembros, la cuestión de si una persona posee una nacionalidad determinada se resolverá únicamente remitiéndose al Derecho nacional del Estado miembro de que se trate. Los Estados miembros podrán declarar, a efectos informativos, quiénes deben considerarse sus nacionales a afectos comunitarios mediante una declaración presentada a la Presidencia, la cual podrá modificarse en caso necesario."

El Tribunal de Justicia de Luxemburgo ha generado una

jurisprudencia que ha precisado algunas cuestiones relativas al alcance de la categoría de **"nacional de Estado miembro"** en relación al Derecho Comunitario, al ser una cualidad de nacional de un Estado miembro la condición para la titularidad de los derechos y libertades atribuidos por los Tratados. El Tribunal de Justicia precisa que esa competencia de cada Estado miembro " ... debe ejercerse respetando el Derecho Comunitario." [49]

En Sentencia de 7 de Febrero de 1979, Asunto 136/78, AUER, Rec. 1979, el Tribunal de Justicia interpretó el cumplimiento de la condición de nacional excluyendo que el momento o el modo de adquisición de la nacionalidad tengan alguna importancia en el sentido de aplicación de las normas del Tratado, si cuando se pretende invocar dichas disposiciones se da la condición de ser nacional de un Estado. Mientras que **en Sentencia de 7 de Febrero de 1979, Asunto 115/78, Knoors, Rec. 1979,** precisó que el ejercicio de las libertades derivadas del Derecho Comunitario no puede justificar una interpretación restrictiva de los derechos de un nacional de Estado miembro frente a su propio Estado.

La Sentencia de 19 de Enero de 1988, Asunto 292/86, Gullung, Rec. 1988, tomó en consideración la doble nacionalidad entre Estados miembros, aplicando la jurisprudencia Knoors y en **Sentencia de 7 de Julio de 1992, Asunto 369/90, Micheletti** señaló que:

---

[49] Ibídem.

"No corresponde a la legislación de un Estado miembro limitar los efectos de la atribución de la nacionalidad de otro Estado miembro, exigiendo requisitos adicionales para reconocer dicha nacionalidad en orden al ejercicio de las libertades fundamentales previstas en el Tratado."

La misma clase de problemas planteará el estatuto de ciudadanía de la Unión Europea. La Jurisprudencia se adelantó, en cierto modo a los efectos previsibles de **"la declaración relativa a la nacionalidad de un Estado miembro"**, que constituye un importante elemento referencial. **Dicha Declaración es también relevante a efectos de conseguir un marco de referencia claro a los Estados en el terreno que se mueven y evitar así los riesgos de una evidente inseguridad jurídica. Aunque es importante considerar el problema de aquellos derechos del estatuto de ciudadanía europea cuyo ejercicio puede implicar a terceros Estados. Nos referimos al derecho de protección diplomática y consular, donde es posible que su ejercido, cuando se trate de doble nacionalidad de un Estado miembro y un Estado que no lo es, tropiece con el rechazo de su oponibilidad frente a un Estado tercero si no cumple el requisito de la efectividad.**

KLOP [50] concibe tres tipos de ciudadanos:

[50] KLOP, C. J. "La ciudadanía de la Unión Europea: valores y perspectivas fundamentales una perspectiva democristiana". Wetenschappelijk Instituut Voor Het CDA. Institute for Policy Research Planning for the Christian Democrat Appeal.

1) Las personas con la nacionalidad de su Estado miembro.

2) Las personas con derecho de residencia en un Estado miembro, pero con la nacionalidad de otro Estado miembro.

3) Las personas con nacionalidad de un tercer país, pero con permiso de residencia permanente en un Estado miembro de la Unión Europea.

La Ciudadanía Europea en su más amplio sentido, continúa diciendo KLOP, como se define en el Tratado (la libertad de circulación y residencia) así como los derechos políticos (derecho de sufragio en elecciones municipales y al Parlamento Europeo, derecho de petición al mismo organismo...), **pertenece a la segunda categoría, porque continúa unida a los objetivos económicos del Derecho Comunitario. Sólo la primera categoría tiene derechos políticos . La tercera categoría sólo posee el derecho de petición y el deber de acatar las normas.**

KLOP llega a la conclusión que la ciudadanía **"no se crea"** como afirma el Tratado de Maastricht en **el art. 8.1 TUE, sino que es el resultado de un deseo de origen cristiano, republicano y de la ilustración de participar en los asuntos públicos.** Aunque el Gobierno no reconozca este hecho, como sucedió en la época de Calvino y de la Revolución Francesa, los cristianos, los republicanos y los humanistas

de la Ilustración continúan sintiéndose obligados a participar. **Diferencia este autor la ciudadanía y la calidad de súbdito.** Ser súbdito de un gobierno es esencial para hacer posible el acceso universal a la ciudadanía, que el propio gobierno tiene que controlar y corregir. Por consiguiente, **para KLOP, el Tratado de Maastricht, debería haber declarado, que "se reconoce la ciudadanía de la Unión y que los deberes y los derechos legales de la ciudadanía están controlados por la Unión".**

3.2.- ADQUISICIÓN, PÉRDIDA Y RECUPERACIÓN DE LA NACIONALIDAD ESPAÑOLA.

Las normas reguladoras de la nacionalidad están contenidas en **el art. 11 de la Constitución Española (CE) y en los arts. 17 a 26 de Código Civil (Cc) conforme a la Ley 18/1990, de 17 de Diciembre** [51].

La nueva ordenación mantiene las líneas fundamentales de la regulación precedente, contenida en la Ley 51/1982, de 13 de Julio, corrigiendo alguna de las deficiencias puestas de relieve por la doctrina.

El art. 11 de la Constitución Española establece:

[51] BOE de 18 de Diciembre de 1990.

"1. La nacionalidad española se adquiere, se conserva y se pierde de acuerdo con lo establecido por la ley.

2. Ningún español de origen podrá ser privado de su nacionalidad.

3. El Estado podrá concertar tratados de doble nacionalidad con los países iberoamericanos o con aquellos que hayan tenido o tengan una particular vinculación con España. En estos mismos países, aun cuando no reconozcan a sus ciudadanos un derecho recíproco, podrán naturalizarse los españoles sin perder su nacionalidad de origen."

LUCES GIL define la nacionalidad como un vínculo existente entre el individuo y el Estado a que pertenece como súbdito, del que se derivan una serie de derechos y obligaciones recíprocas [52], mientras que PEÑA Y BERNALDO DE QUIROS [53] como la condición que tienen las personas que integran la comunidad nacional.

La doctrina distingue como clases de adquisición de la nacionalidad entre:

1) Adquisición originaria de la nacionalidad.

---

[52] LUCES GIL, F. "El nuevo régimen español de la nacionalidad y la vecindad civil". Revista General de Derecho, nº 558, Marzo de 1991.

[53] PEÑA, M Y DE QUIROS, B. "De los españoles y extranjeros". Comentarios al Código Civil y compilaciones forales", Tomo I, Edersa, Jaén 1978.

2) Adquisición derivativa de la nacionalidad.

Vamos a examinar su contenido a continuación.

A) LA ADQUISICIÓN ORIGINARIA DE LA NACIONALIDAD ESPAÑOLA.

La adquisición originaria de la nacionalidad española se produce de una manera automática por razón de filiación **("jure sanguinis")** o del lugar del nacimiento **("jure soli")**, sin necesidad de un especial declaración de voluntad del sujeto, ni de una concesión expresa por parte de la autoridad estatal.

La atribución de la nacionalidad por el lugar de nacimiento tiene carácter subsidiario respecto de la anterior.

Los casos de adquisición originaria de la nacionalidad española son los enunciados en el art. 17 CC.

El art. 17 del Código Civil afirma que:

"1. Son españoles de origen:

a) Los nacidos de padre o madre españoles.

b) Los nacidos en España de padres extranjeros si, al menos, uno de ellos hubiera nacido también en España. Se exceptúan los hijos de funcionario diplomático o consular acreditado en España.

c) Los nacidos en España de padres extranjeros, si ambos carecieran de nacionalidad o si la legislación de ninguno de ellos atribuye al hijo una nacionalidad.

d) Los nacidos en España cuya filiación no resulte determinada. A estos efectos, se presumen nacidos en territorio español los menores de edad cuyo primer lugar conocido de estancia sea territorio español."

En el art. 17.2 CC se atribuye un derecho de opción a los mayores de edad que puede ejercitar en el plazo de dos años.

"2. La filiación o el nacimiento en España, cuya determinación se produzca después de los dieciocho años de edad, no son por sí solos causa de adquisición de la nacionalidad española. El interesado tiene entonces derecho a optar por la nacionalidad española de origen en el plazo de dos años a contar desde aquella determinación."

B) LA ADQUISICIÓN DERIVATIVA DE LA NACIONALIDAD ESPAÑOLA.

La adquisición derivativa de la nacionalidad española tiene lugar con posterioridad al nacimiento, como consecuencia de diversas causas, tales como: la adopción, la declaración de voluntad del interesado concurriendo ciertas circunstancias (derecho de opción), o la concesión de la nacionalidad por parte de la autoridad competente del Estado (carta de naturaleza y naturalización por residencia). Estos últimos requieren previo expediente y están sometidos a control gubernativo.

BIBLIOTECA VIRTUAL MIGUEL DE CERVANTES

B.1) LA ADQUISICIÓN DE LA NACIONALIDAD ESPAÑOLA POR ADOPCIÓN.

Como a efectos legales se produce una equiparación entre la filiación por naturaleza y la adoptiva, como señala el art. 108 del CC, parece lógico que el art. 19 CC atribuya a la adopción el efecto de la adquisición automática de la nacionalidad española del adoptante.

El art. 19 del Código Civil dice:

"1. El extranjero menor de dieciocho años adoptado por un español adquiere, desde la adopción, la nacionalidad española de origen.

2. Si el adoptado es mayor de dieciocho años, podrá optar por la nacionalidad española de origen en el plazo de dos años a partir de la constitución de la adopción."

Los españoles por adopción, o por esta opción especial, no pueden ser privados de su nacionalidad por sanción, según lo prevenido en el art. 25 CC.

B.2) LA ADQUISICIÓN DE LA NACIONALIDAD ESPAÑOLA POR EL DERECHO DE OPCIÓN.

BIBLIOTECA VIRTUAL MIGUEL DE CERVANTES

El nuevo régimen legal ha introducido innovaciones en el derecho de opción, Desaparece el derecho anterior de opción a los sujetos a tutela de un español reconocido por la Ley de 1982.

Tiene derecho a optar por la nacionalidad española conforme al art. 20.1 CC:

1) Las personas que estén o hayan estado sujetas a la patria potestad de un español.

2) Las que se hallen comprendidas en el art. 17.2 CC, es decir, aquéllas cuya filiación o lugar de nacimiento se hubiera determinado después de cumplir dieciocho años de edad.

3) Los adoptados por español después de haber cumplido dieciocho años de edad, opción que ha de ejercitarse en el plazo de dos años después de la adopción.

La declaración de opción se formulará, a tenor de lo establecido en el art. 20.2 CC, que resumimos a continuación:

1) Por el representante legal del optante.

2) Por el propio interesado asistido por su representante legal.

3) Por el interesado por sí sólo.

Es requisito esencial para la eficacia de la opción, que se emita "declaración" por persona hábil ante el Encargado del Registro Civil, con las formalidades prevenidas en el art. 23 CC y que la declaración se inscriba al margen de la inscripción de nacimiento del sujeto.

La Disposición Transitoria Tercera de la Ley 18/1990, introduce un nuevo caso de opción, limitando a tres años desde su entrada en vigor, que beneficia a los hijos de emigrantes españoles.

B.3) ADQUISICIÓN DE NACIONALIZACIÓN ESPAÑOLA POR NATURALIZACIÓN.

La naturalización es un modo voluntario de adquisición de la nacionalidad, con posterioridad al nacimiento que se produce en virtud [54] de:

1) La voluntad del interesado, que solicita la concesión de la nacionalidad.

2) La concesión por parte de la autoridad estatal competente para otorgarla, con base en la concurrencia de ciertos requisito, discrecionales o reglados.

3) La inscripción en el Registro Civil, que tiene valor constitutivo del cambio de status de nacionalidad.

Distinguimos dos tipos de naturalización:

1) Por concesión de carta de naturaleza. Otorgada discrecionalmente por el Gobierno, mediante Real Decreto, cuando en el interesado concurran circunstancias excepcionales, de su libre apreciación [55] .

[54] LUCE GIL, F. "El nuevo régimen español de la nacionalidad y la vecindad civil". Revista General de Derecho, nº 558, Marzo 1991.

[55] Ver art. 223 Reglamento del Registro Civil.

2) La naturalización por residencia. Se diferencia de la anterior en que requiere como requisito básico un cierto tiempo de residencia en España, cuya duración varía según que concurran o no en el solicitante otras circunstancias especiales reveladoras de una cierta conexión con la comunidad nacional española.

El art. 21.1 y 2 CC establece :

"1. La nacionalidad española se adquiere por carta de naturaleza, otorgada discrecionalmente mediante Real Decreto, cuando en el interesado concurran circunstancias excepcionales.

2. La nacionalidad española también se adquiere por residencia en España, en las condiciones que señala el artículo siguiente y mediante la concesión otorgada por el Ministerio de Justicia, que podrá denegarla por motivos razonados de orden público o interés nacional.

El art. 22 CC mantiene el plazo de diez años, como norma general para obtener la nacionalidad por residencia. Pero modifica los casos de plazo abreviado de cinco años, de dos años y de un año.

El tiempo de residencia habrá de ser continuado e inmediatamente anterior a la petición. El interesado deberá justificar en el expediente regulado por la legislación del

Registro Civil, buena conducta cívica y suficiente grado de integración en la sociedad española.

La solicitud de concesión de nacionalidad española por residencia o por carta de naturaleza habrá de formularse conforme a lo prevenido en el art. 21.3 CC.

La concesión de la nacionalidad por residencia corresponde al Ministerio de Justicia, que podrá denegarla por motivos razonados de orden público o de interés nacional. La concesión o denegación deja a salvo la vía judicial contencioso-administrativa (art. 22.5 CC).

El art. 23 del CC establece los requisitos comunes de adquisición de la nacionalidad por opción o por naturalización.

B.4) LA ADQUISICIÓN DE LA NACIONALIDAD POR POSESIÓN DE ESTADO.

El art. 18 CC introduce una nueva causa de adquisición de la nacionalidad española:

"La posesión y utilización continuada de la nacionalidad española durante diez años, con buena fe y basada en un título inscrito en el Registro Civil, es causa de

consolidación de la nacionalidad, aunque se anule el título que la originó".
Son tres requisitos:

1) La posesión y utilización continuada de la nacionalidad española durante diez años como mínimo

2) Buena fe, que consiste en la creencia del sujeto de ostentar lícitamente la nacionalidad española.

3) Posesión basada en un título inscrito en el Registro Civil.

BIBLIOTECA VIRTUAL MIGUEL DE CERVANTES

C) PÉRDIDA DE LA NACIONALIDAD ESPAÑOLA.

LUCES GIL [56] clasifica los casos de pérdida de la nacionalidad española en dos: 1) de pérdida voluntaria 2) de pérdida forzosa.

1) Casos de pérdida voluntaria. Por adquisición intencionada de una nacionalidad extranjera, uso exclusivo de la misma o renuncia expresa de la nacionalidad española, que se regularían en el **art. 24 CC.**

[56] LUCES GIL, F. "El nuevo régimen español de la nacionalidad y la vecindad civil". Revista General de Derecho, nº 558, Marzo de 1991.

El art. 24 CC establece:

"1. Pierden la nacionalidad española los emancipados que, residiendo habitualmente en el extranjero, adquieran voluntariamente otra nacionalidad o utilicen exclusivamente la nacionalidad extranjera que tuvieran atribuida antes de la emancipación.

2. La pérdida se producirá una vez que transcurran tres años a contar, respectivamente, desde la adquisición de la nacionalidad extranjera o desde la emancipación.

La adquisición de la nacionalidad de países iberoamericanos, Andorra, Filipinas, Guinea Ecuatorial o Portugal, no es bastante para producir, conforme a este apartado, la pérdida de la nacionalidad española de origen.

3. En todo caso, pierden la nacionalidad española los españoles emancipados que renuncien expresamente a ella, si tienen otra nacionalidad y residen habitualmente en el extranjero."

Son requisitos comunes a estos supuestos de pérdida voluntaria:

1) Que el interesado sea mayor de edad o emancipado.

2) Que resida habitualmente en el extranjero.

3) Que España no se halle en guerra.

Caben distinguir tres supuestos de pérdida voluntaria:

1) Por adquisición voluntaria de otra nacionalidad incompatible.

2) Por la utilización exclusiva de la nacionalidad extranjera que el sujeto tuviera atribuida con anterioridad a su emancipación.

3) Por renuncia expresa a la nacionalidad española, si el sujeto tiene otra nacionalidad.

2) Casos de pérdida forzosa. Por sanción penal o administrativa, que en ningún caso son de aplicación a los españoles de origen, que se regulan en el **art. 25 CC, que dice:**

"1. Los españoles que no lo sean de origen perderán la nacionalidad:

a) Cuando por sentencia firme fueren condenados a su pérdida, conforme a lo establecido en las leyes penales.

b) Cuando entren voluntariamente al servicio de las armas o ejerzan cargo político en un Estado extranjero contra la prohibición expresa del Gobierno.

2. La sentencia firme que declare que el interesado ha incurrido en falsedad, ocultación o fraude en la adquisición de la nacionalidad española, produce la nulidad de tal adquisición, si bien no se derivarán de ella efectos perjudiciales para terceros de buena fe. La acción de nulidad deberá ejercitarse por el Ministerio Fiscal de oficio o en virtud de denuncia, dentro del plazo de quince años."

Por tanto, los españoles que no sean de origen perderán la nacionalidad:

1) Cuando por Sentencia firme fueren condenados a su pérdida conforme a lo dispuesto en las Leyes penales.

2) Cuando entren voluntariamente al servicio de las armas o ejerzan cargo político en un Estado extranjero contra la prohibición expresa del Gobierno.

D) RECUPERACIÓN DE LA NACIONALIDAD ESPAÑOLA.

El art. 26.1 CC recoge los requisitos generales o comunes a todos los supuestos de recuperación de la nacionalidad española:

1) Que el interesado tenga residencia legal en España.

2) Que declare ante el Encargado del Registro Civil su voluntad de recuperar la nacionalidad española, junto a la renuncia expresa de la nacionalidad extranjera anterior.

3) La inscripción de la recuperación en el Registro Civil.

El art. 26.2 CC requiere la obtención de una previa habilitación del Gobierno en los siguientes casos:
1) Pérdida de la nacionalidad por sanción penal o por haber prestado servicio público o de armas en el extranjero contra la prohibición expresa del Gobierno.

2) Si no se ha prestado el servicio militar español o la prestación social sustitutoria.

Pensamos con humildad, que se debería modificar el Código Civil e introducir un artículo relativo a la adquisición, pérdida y recuperación de la ciudadanía de la Unión, que relacionase la adquisición, pérdida y recuperación de la nacionalidad española. Proponemos el siguiente artículo 29 CC:

"1. La ciudadanía de la Unión Europea se adquiere por la posesión de la nacionalidad española o la de otro Estado miembro de la Unión Europea.

2. La pérdida de la nacionalidad española comportará la pérdida automática de la ciudadanía de la Unión Europea.

3. La recuperación de la nacionalidad española conducirá a la recuperación de la ciudadanía de la Unión, sino se ostentase en dicho momento la nacionalidad de otro Estado miembro."

Creemos con humildad y con todo nuestro respeto a los Padres redactores de nuestra Carta Magna de Derechos y Libertades de 27 de Diciembre de 1978, que la Constitución Española podría introducir un precepto, que se refiriese a la adquisición, pérdida y recuperación de la Ciudadanía Europea en relación con la nacionalidad española, detallándose, a continuación, más pormenorizadamente en el Código Civil. El contenido que proponemos sería el siguiente:

"La adquisición, pérdida y recuperación de la nacionalidad española comportará iguales consecuencias respecto la Ciudadanía de la Unión Europea".

Con ambas modificaciones asociaríamos a los nacionales españoles a la identidad y sintonía de Ciudadanía de la Unión Europea y potenciaríamos un mayor sentimiento de pertenencia a la Comunidad, porque el problema que subyace en la ciudadanía de la Unión es que los ciudadanos de los Estados miembros se sienten primero nacionales de sus países de origen antes que ciudadanos de la Unión Europea.

Pensamos, que los Estados miembros de la Unión Europea deberían modificar sus Constituciones y su normativa interna referente a la nacionalidad, del mismo modo que proponemos cambiar nuestra Constitución Española y Código Civil .

3.3.- SISTEMAS CONSTITUCIONALES EUROPEOS Y LA ADQUISICIÓN DE LA CIUDADANÍA EN CADA ESTADO MIEMBRO DE LA UNIÓN EUROPEA.

Ante la imposibilidad del tratamiento exhaustivo de los sistemas de adquisición, pérdida y recuperación de la nacionalidad en cada Estado miembro que supondría una prolongación excesiva de la Tesis Doctoral, pese a la tentación investigadora que el tema comporta, recogemos a continuación la regulación constitucional de la nacionalidad en cada país de la Unión, que en la mayoría de los casos remiten a las leyes internas. Esperamos que el tratamiento de la nacionalidad española en el epígrafe anterior haya servido de base orientadora para entender la adquisición, pérdida y recuperación de la ciudadanía de la Unión en otros Estados miembros.

En una visión muy sintética cabe señalar los siguientes grandes criterios vigentes al respecto en los quince Estados miembros como causa de adquisición de nacionalidad [57] :

[57] BRU PURON, C. Mª. "La ciudadanía europea". Editorial Sistema, Madrid 1994.

1) Filiación. Es en todos los Estados miembros causa de adquisición de la nacionalidad, exigiéndose en unos sí y en otros no el nacimiento en el territorio del Estado.

2) Matrimonio. Tras seis meses de matrimonio, en Bélgica; tres años en Holanda, Italia y Dinamarca; cinco, en Alemania e Irlanda; en España, tras un año de residencia y de matrimonio.

3) Opción. En Bélgica y Países Bajos, a los migrantes de la segunda generación; en Inglaterra, para los hijos y cónyuges de nacionales británicos, nacidos aquellos fuera del territorio del Reino Unido; En España, en varios supuestos como la adopción y filiación retardada.

4) Ius soli (Nacimiento en el territorio del Estado miembro). Italia, Bélgica, Holanda, Reino Unido y Francia, con ciertas condiciones y requisitos; En España tan sólo para los hijos de apátridas y para personas de filiación no determinada.

6) Nacionalización. Tras residencia de cinco años en Bélgica, Países Bajos, Italia, Reino Unido, Francia e irlanda; de siete años, en Portugal y en Dinamarca; de ocho años en Grecia; y de diez años en España, Alemania y Luxemburgo. Hay en todos acortamiento de plazos en ciertas situaciones (que en España puede traducirse a cinco, dos y un año).

Nos permitimos insistir, que la enumeración no es exhaustiva, que existen muchos procedimientos y situaciones especiales y que en ciertos Estados (España, Reino Unido, Portugal) admiten casos de doble nacionalidad general con nacionales de ciertos Estados terceros, sin perjuicio de las doble nacionalidades específicas que se derivan de casi todas las legislaciones de los Estados miembros.

A) REPÚBLICA FEDERAL DE ALEMANIA.

Ley Fundamental de la República Federal de Alemania, de 23 de Mayo de 1949. El Capítulo I "Derechos Fundamentales", concretamente el art. 16 está referido a la Nacionalidad y a la Extradición" [58]. Veamos su contenido:

"1. Nadie podrá ser privado de la nacionalidad alemana. La pérdida de la nacionalidad sólo podrá producirse en virtud de una ley y contra la voluntad del interesado únicamente cuando el mismo no llegue en transformarse en apátrida por esa causa.

2. Ningún alemán podrá ser entregado al extranjero. Los

[58] "BASIC LAW FOR THE FEDERAL REPUBLIC OF GERMANY". Promulgued by the Parliamentary Council on 23 May 1949. Textos constitucional facilitado por la Embajada de la República Federal de Alemania, en versión inglesa.

perseguidos políticos gozarán del derecho de asilo" [59] .

Expresamos nuestro agradecimiento a la Embajada de Alemania que nos ha facilitado el Texto Constitucional muy amablemente.

B) REPÚBLICA DE AUSTRIA.

Constitución Federal Austriaca ("Osterrichische Bundesverfassung"), promulgada el 1 de Octubre de 1920. Parte Primera, Disposiciones Generales, art. 6 referido a la adquisición de la ciudadanía regional y la nacionalidad federal establece:

"1. **Existirá para cada Estado una ciudadanía regional (eine Landesbürgerschaft). Será presupuesto para la ciudadanía regional el derecho de residencia (Heimatsrecht) en algún municipio del Estado. Serán iguales en todos los Estados las condiciones de adquisición y pérdida de la ciudadanía regional**.

2. **Al adquirirse la ciudadanía regional se adquirirá al mismo tiempo la nacionalidad federal**.

[59] CASCAJO CASTRO, J. L. y GARCÍA ÁLVAREZ, M. " Constituciones Extranjeras contemporáneas". Tecnos, Madrid, 1994. Texto Constitucional, versión española.

3. Todo ciudadano de la Federación (Jeder Bundesbürger) tendrá en cada Estado los mismos derechos y deberes que los ciudadanos del propio Estado.

4. Los extranjeros adquirirán mediante la ocupación de un cargo público docente (öffentliches Lehramt) en un centro donde esté situado el establecimiento de enseñanza, y al mismo tiempo el derecho de residencia en el lugar de ejercicio del cargo [60] ".

C) REINO DE BÉLGICA.

BIBLIOTECA VIRTUAL

La Constitución vigente en Bélgica es la Histórica de 7 de Febrero de 1831 con sucesivas y profundas modificaciones (la última, Constitución de 17 de Febrero de 1994). Título Segundo "De los Belgas y sus derechos", art. 8:

"La calidad de belga se adquiere, conserva y pierde con arreglo a las reglas establecidas por la ley civil.

La presente Constitución y las demás leyes relativas a los derechos políticos determinarán cuáles son, aparte de esta calidad, las condiciones necesarias para ejercer esos derechos".

[60] DARANAS PELÁEZ, M. "Las Constituciones Europeas". Editora Nacional, Madrid 1979.

El art. 9 establece:

"La naturalización será otorgada por el Poder Legislativo."

Expresamos nuestro agradecimiento a la Embajada de Bélgica que nos ha facilitado el Texto Constitucional en inglés y un trabajo de los profesores ALEN y ERGEC [61] muy amablemente y que nosotros hemos traducido.

D) REINO DE DINAMARCA.

La Constitución vigente en Dinamarca es de 5 de Junio de 1953 [62] **.**

Capítulo Cuarto, art. 29.1:

"1. Será elector del Parlamento toda persona de nacionalidad danesa que tenga domicilio fijo en el Reino, y que haya alcanzado la edad exigida para el ejercicio del derecho de voto ...".

[61] ALEN, ANDRE Y ERGEC RUSEN. "Federal Belgium after the fourth state reform of 1993". Ministry of Foreing Affairs, External Trade and Development Cooperation. Brussels, March 1994.

[62] DARANAS PELÁEZ, M. "Las Constituciones Europeas". Editora Nacional, Madrid 1979.

Capítulo Quinto, art. 44:

"1. Ningún extranjero podrá adquirir la nacionalidad danesa más que en virtud de una ley.

2. Estará sometido a reglas fijadas por la ley el acceso de los extranjeros al derecho de poseer bienes inmuebles".

En el Capítulo Noveno, art. 87:

"Los súbditos islandeses que en virtud de la Ley de disolución de la Unión dano-islandesa y otras leyes estén asimilados a los ciudadanos daneses, conservarán los derechos inherentes a la nacionalidad danesa a que se refiere la presente Constitución".

E) REPÚBLICA DE FINLANDIA.

La Ley Constitucional de Finlandia promulgada el 17 de Julio de 1919 vigente ha sufrido varias modificaciones, la última revisión se efectuó en 1974.

Capítulo Primero "Disposiciones Generales", art. 4:

"Ostentará los derechos de la ciudadanía finlandesa toda persona nacida de padres fineses y toda mujer de nacionalidad

extranjera que haya contraído matrimonio con un ciudadano finlandés.

Los ciudadanos de otros países podrán adquirir la nacionalidad finlandesa conforme a los requisitos y al procedimiento que se establezcan por la ley [63] ."

F) REPÚBLICA FRANCESA.

La Constitución vigente es la de la Quinta República Francesa, de 4 de Octubre de 1958. Debe anotarse que no contiene declaración articulada de derechos fundamentales. Su preámbulo se remite a la histórica Declaración de los derechos del Hombre tal como fueron definidos en 1789, confirmados y contemplados por el Preámbulo de la Constitución de 1946.

No existe referencia a las leyes reguladoras de la adquisición de nacionalidad en la Constitución Francesa por lo que no mencionamos ningún artículo.

[63] DARANAS PELÁEZ, M. "Las Constituciones Europeas", Editora Nacional, Madrid 1979.

G) REPÚBLICA HELÉNICA (GRECIA).

Constitución de 11 de Junio de 1975 (votada por la 50 Cámara de revisión Constitucional el 9 de Junio de 1975) revisada el 12 de Marzo de 1986. Los griegos se refieren a ella como "Constitución de 1975 - 86."

Segunda Parte, "Derechos Individuales y Sociales", art. 4.3:

" Son ciudadanos helenos todos aquellos que reúnan los requisitos exigidos por la ley. No procederá la privación de la nacionalidad helénica más que en los casos de adquisición voluntaria de otra nacionalidad o de aceptación en un país extranjero de funciones contrarias a los intereses nacionales, todo ello en las condiciones y con arreglo a los trámites especialmente previstos por la ley [64]".

Hay un régimen especial establecido en art. 105, situado en el capítulo 30 referente al Régimen del Monte Athos. En la que todos los monjes en el Monte Athos tienen la nacionalidad griega a partir del momento que entran como monjes sin necesidad de ningún tipo de procedimiento.

Expresamos nuestro agradecimiento a la Embajada de

[64] DARANAS PELÁEZ, M. "Las constituciones Europeas". Editorial Nacional, Madrid 1979.

Grecia y concretamente a GEORGIOS LYKTRAFITISN , Agregado cultural de la misma, que nos ha facilitado el Texto Constitucional en francés muy amablemente.

H) REPÚBLICA ITALIANA.

Constitución de la República Italiana de 27 de Diciembre de 1947 [65] .

Principios Fundamentales, art. 10:

"El ordenamiento jurídico italiano se ajustará a las normas del Derecho Internacional generalmente reconocidas.

La situación jurídica de los extranjeros se regulará por ley de conformidad a las normas y los tratados internacionales.

Todo extranjero al que se impida en su país el ejercicio efectivo de las libertades democráticas garantizadas por la Constitución Italiana tendrá derecho de asilo en el territorio de la República, con arreglo a las condiciones establecidas por la ley.

[65] CASCAJO CASTRO, J. L. Y GARCÍA ÁLVAREZ, M. "Constituciones Extranjeras Contemporáneas". Tecnos, Madrid 1994.

No se admitirá la extradición de extranjeros por delitos políticos (reati politici)".

Primera Parte "Derechos y Deberes de los ciudadanos", Título Primero "De las Relaciones civiles". Art. 22:

"Nadie podrá ser privado, por motivos políticos, de la capacidad jurídica, de la ciudadanía y del nombre".

I) GRAN DUCADO DE LUXEMBURGO.

BIBLIOTECA VIRTUAL MIGUEL DE CERVANTES

La Constitución del Gran Ducado de Luxemburgo de 17 de Octubre de 1868, ha sufrido sucesivas revisiones con fecha de 1919, 1956, 1972, 1975, 1983, 1988, 1989, 1992.

Capítulo Segundo [66] , "De los Luxemburgueses y de sus Derechos", art. 9:

"La cualidad de luxemburgués se adquiere, se conserva y se pierde con arreglo a las normas fijadas por la ley civil. La presente constitución y las demás leyes relativas a los derechos políticos determinarán cuáles son, además de dicha cualidad, las condiciones necesarias para el ejercicio de esos derechos."

[66] DARANAS PELÁEZ, M. "Las Constituciones Europeas". Editora Nacional, Madrid 1979.

Art. 10:

"1. La naturalización será otorgada por el poder legislativo.

2. La ley determinará los efectos de la naturalización".

Expresamos nuestro agradecimiento a la Embajada de Luxemburgo y concretamente a FRANCOIS BERJEN, Primer Secretario se la misma, que nos ha facilitado el Texto Constitucional y el contenido de la Ley de 22 de Febrero de 1968 sobre la nacionalidad luxemburguesa en francés muy amablemente.

J) REINO DE LOS PAÍSES BAJOS.

La Constitución de los Países Bajos de 24 de Agosto de 1815 ha sufrido varias modificaciones en 1953, 1956, 1963, 1972 y 1983.

El capítulo I, se ocupa los derechos fundamentales, art. 2:

"1. La ley regulará quién es holandés.

2. La ley regulará la admisión y expulsión de extranjeros.

3. La extradición sólo se concederá en virtud de

tratado. La ley establecerá las demás normas acerca de extradición.

4. Todos tiene derecho a salir del país, salvo en los casos que la ley disponga."

Expresamos nuestro agradecimiento a la Embajada de Países Bajos y concretamente al JEFE ADJUNTO DE LA SECCIÓN CONSULAR, que nos ha facilitado el Texto Constitucional EN español y el nombre de la Ley Estatal sobre nacionalidad neerlandesa muy amablemente, **"Rijkswet op het Nederlanderchap"** pero en esta lengua.

BIBLIOTECA VIRTUAL MIGUEL DE CERVANTES

K) REPÚBLICA DE IRLANDA.

La Constitución de 1 de Julio de 1937, ha sido modificada por varias Enmiendas, de 1939, 1941, 1972, 1973, 1979, 1983, 1987 y 1990.

Capítulo llamado "El Estado", art. 9:

"1. 1º. Al entrar en vigor la presente Constitución, toda persona que fuese ciudadano del Estado Libre de Irlanda (Saorstat Eireann) inmediatamente antes de dicha fecha se convertirá en ciudadano irlandés.

2º. Se regularán por ley la futura adquisición y la

pérdida de la nacionalidad y ciudadanía irlandesas.

3º Ninguna persona podrá ser excluida de la nacionalidad y ciudadanía irlandesa por razón de su sexo.

4º Constituyen deberes políticos fundamentales de todo ciudadano la fidelidad a la Nación y la lealtad al Estado".

Expresamos nuestro agradecimiento a la Embajada de Irlanda, concretamente a la AGREGADA CULTURAL, que nos facilitó el Texto Constitucional.

BIBLIOTECA VIRTUAL MIGUEL DE CERVANTES

L) REPÚBLICA PORTUGUESA.

La Constitución de 2 de Abril de 1976 ha sufrido dos importantes revisiones en 1982 y en 1989.

art. 4 "De la ciudadanía portuguesa":

"Son ciudadanos portugueses todos aquellos que sean considerados como tales por la ley o por una convención internacional".

M) REINO DE SUECIA.

La Constitución de Suecia de 28 de Febrero de 1974, se sustenta sobre cuatro textos fundamentales: 1) La Ley sobre la Forma de gobierno de 1974; 2) La Ley de Sucesión de 1810, enmendada en 1979; la Ley de Libertad de prensa de 1949 y la Ley de Libertada de expresión de 1992. Hay además una Ley del Parlamento de 1974. La Constitución Sueca sufre dos reformas en 1976 y 1979. No se hace referencia a la adquisición de la nacionalidad sueca en ninguno de los artículos de la Constitución por lo que no recogemos ninguno.

N) REINO UNIDO.

La Constitución del Reino Unido presenta ciertas características fundamentales, entre las que se encuentran ser una Constitución no escrita, una constitución de secular continuidad y una Constitución flexible.

Los derechos individuales se consagran en los grandes textos históricos: Carta Magna de 1215, Petition of Rights de 1628, la Bill of Rights de 1689 y el Act of Settlement de 1701 y sobre este campo se desarrollado un amplio campo de protección de los Derechos del Hombre en los sistemas

constitucionales europeos [67] . En ellos no se hace referencia a la adquisición de la nacionalidad inglesa por lo que no recogemos ningún artículo.

4.- CONTENIDO MATERIAL DEL ESTATUTO DE LA CIUDADANÍA EUROPEA.

4.1.- DERECHOS ACTUALES DE LOS CIUDADANOS DE LA UNIÓN EUROPEA.

BIBLIOTECA VIRTUAL

El Tratado de la Unión Europea (TUE), firmado en Maastricht el 7 de Febrero de 1992, declara como objetivo de la Unión el reforzamiento de la protección de los derechos de los nacionales de sus Estados miembros y, a tal fin, crea una ciudadanía de la Unión. La condición de ciudadano de la Unión se atribuye a toda persona que ostente la nacionalidad de un Estado miembro art. 8.1) e implica la titularidad de los derechos previstos en el Tratado (art. 8.2).

El art. 8 TUE declara el siguiente núcleo básico de derechos vinculados a la ciudadanía europea, que desarrollaremos en los capítulos posteriores de forma monográfica:

[67] PÉREZ BUSTAMANTE, R. "Los Estados de la Unión Europea. Historia Política y Constitucional". Dykinson 1994.

1) Derecho a circular y residir libremente en el territorio de la Unión.

El art. 8 A, del Tratado de la Unión recoge lo siguiente:

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

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

La libertad de circulación y residencia queda plenamente reconocida para todos los ciudadanos. Subsiste sin embargo una ambigüedad. Una ley facilita la libertad de circulación de los ciudadanos, pero el Tratado reserva al Consejo las normas de aplicación de dicha libertad. La duda reside en que la formulación podría hacer pensar que la libertad de circulación y residencia no se puede ejercer en ausencia de normas de aplicación. Esta interpretación debería quedar eliminada, tanto porque la libertad de circulación y de residencia se puede ejercitar sin ulteriores especificaciones

como no se puede pensar que se hayan entablado negociaciones para burlarse de los ciudadanos.

2) Derecho de todo ciudadano de la Unión, que resida en un Estado miembro del que no sea nacional, a ser elector y elegible en las elecciones municipales y europeas del Estado miembro en el que resida, en las mismas condiciones que los nacionales de dicho Estado.

El art. 8 B, del Tratado de la Unión dice:

"1. Todo ciudadano de la Unión que resida en un Estado miembro del que no sea nacional tendrá **derecho a ser elector y elegible en las elecciones municipales del Estado miembro** en el que resida, en las mismas condiciones que los nacionales de dicho Estado. Este derecho se ejercerá sin perjuicio de las modalidades que **el Consejo** deberá adoptar antes del **31 de Diciembre de 1994**, por una unanimidad, **a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo;** dichas modalidades podrán establecer excepciones cuando así lo justifiquen problemas específicos de un Estado miembro.

2. Sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado 3 del art. 138 y en las normas adoptadas para su aplicación, todo ciudadano de la Unión que resida en un Estado miembro del que no sea nacional tendrá **derecho a ser elector y elegible en las elecciones al Parlamento Europeo en el Estado miembro** en

el que resida, en las mismas condiciones que los nacionales de dicho Estado. Este derecho se ejercerá sin perjuicio de las modalidades que **el Consejo** deberá adoptar antes del 31 de Diciembre de 1993, por una unanimidad, a propuesta de **la Comisión** y previa consulta **al Parlamento Europeo**; dichas modalidades podrán establecer excepciones cuando así lo justifiquen problemas específicos de un Estado miembro".

Los derechos electorales quedan reconocidos en el ámbito municipal y en el ámbito europeo para los ciudadanos residentes. La innovación es muy significativa y es consecuencia directa de la libertad de residencia para el ciudadano, al que se garantiza una actividad política en el ámbito oportuno. En este caso, las medidas de aplicación son indispensables; causa perplejidad la función modesta que ejercerá el Parlamento Europeo en lo referente a las normas relativas al voto municipal.

3) Derecho a acogerse, en el territorio de un tercer país en el que no esté representado el Estado miembro del que sea nacional, a la protección de las autoridades diplomáticas y consulares de cualquier Estado miembro en las mismas condiciones que los nacionales de dicho Estado.

El art. 8 C, del TUE recoge lo siguiente:

"Todo ciudadano de la Unión podrá acogerse, en el territorio de un tercer país en el que no esté representado

el Estado miembro del que sea nacional, a **la protección de las autoridades diplomáticas y consulares de cualquier Estado miembro,** en las mismas condiciones que los nacionales de dicho Estado. Antes del 31 de Diciembre de 1993, los Estados miembros establecerán entre sí las normas necesarias y entablarán las negociaciones internacionales requeridas para garantizar dicha protección".

El tercer pilar de la ciudadanía es el derecho del ciudadano a ser protegido fuera de la Unión por otro Estado miembro, cuando el Estado del que es ciudadano no esté representado donde se haya producido la lesión de sus intereses. La norma está bien formulada porque excluye la "competencia" entre Estados miembros y porque reconoce de forma realista la necesidad de proporcionar a sus disposiciones un marco de acuerdos interiores e internacionales para que resulte eficaz.

4) Derecho de petición ante el Parlamento Europeo.

El art. 8 D.1, del TUE dice:

"Todo ciudadano de la Unión tendrá el **derecho de petición ante el Parlamento Europeo,** de conformidad con lo dispuesto en el art. 138 D".

El ciudadano tendrá derecho de presentar peticiones al Parlamento Europeo: esta norma confirma una práctica ya

instaurada por el propio Parlamento.

5) Derecho de reclamación ante el Defensor del Pueblo Europeo.

El art. 8 D.2 TUE establece:

"Todo ciudadano de la Unión podrá **dirigirse al Defensor del Pueblo** instituido en virtud de lo dispuesto en el art. 138 E."

El ciudadano tiene, además, el derecho de presentar reclamaciones a un Defensor del Pueblo comunitario para que se protejan sus derechos en el ámbito de la Unión.

El Parlamento Europeo no se había manifestado favorable a este nuevo órgano, temiendo que se superpusiera al derecho de petición ya existente: se temía el riesgo de la confusión y del debilitamiento recíproco de los dos órganos.

El art. 8 E TUE contiene una cláusula de apertura que permite una futura ampliación extra y post Tratado de la declaración de derechos cuya titularidad se vincula a la ciudadanía europea. Este precepto atribuye al Consejo la facultad para que, por unanimidad y a propuesta de la Comisión previa consulta al Parlamento europeo, adopte "disposiciones encaminadas a completar los derechos previstos en la presente parte y recomendar su adopción a los Estados

miembros con arreglo a sus respectivas normas constitucionales.

Los derechos del ciudadano pueden incrementarse por decisión del Consejo, aprobada por el Parlamento Europeo y ratificada por los Parlamentos nacionales.

El art. 8 E, del TUE dice:

"Antes del 31 de Diciembre de 1993 y, posteriormente cada tres años, la Comisión informará al Parlamento Europeo, al Consejo y al Comité Económico y Social sobre la aplicación de las disposiciones de la presente parte. Dicho informe tendrá en cuenta el desarrollo de la Unión.

Sobre dicha base, y sin perjuicio de las restantes disposiciones del presente Tratado, el Consejo por una unanimidad, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo, podrá adoptar disposiciones encaminadas a completar los derechos previstos en la presente parte y recomendar su adopción a los Estados miembros con arreglo a los respectivas normas constitucionales".

La ausencia de un catálogo de derechos expresamente declarado y protegido por el ordenamiento jurídico comunitario no impide deducir de los Tratados constitutivos algunos principios a partir de los cuales configurar un sistema de defensa de los Derechos Fundamentales:

- El principio de igualdad que deriva del principio de no discriminación por razón de la nacionalidad (art. 7 TCEE), entre consumidores o productores (art. 40 TCEE) o por razón de sexo (art. 119 TCEE).

- El principio de libre circulación y establecimiento de personas, mercancías, servicios y capitales (art. 44, a 51, 52 y 60 TCEE).

- El principio de legalidad (art. 164 TCEE).

- El derecho de propiedad privada (art. 222 TCEE).

- El derecho de libre sindicación (art. 118 TCEE).

- El principio de protección de la propiedad industrial y comercial (art. 36 TCEE).

- El derecho al secreto profesional (art. 214 TCEE).

El art. 8 del TUE, en consecuencia, crea una novedosa categoría jurídica ajena al léxico comunitario: la ciudadanía europea. Su definición y la delimitación de sus contenidos constituye una laboriosa e insegura tarea a causa del carácter dinámico y evolutivo de la instituciones europeas.

4.2.- POLÉMICA: OPCIÓN DERECHOS ESPECÍFICOS - DERECHOS FUNDAMENTALES Y ESTATUTO CERRADO - ESTATUTO ABIERTO.

Desde los orígenes; reunión de los Jefes de Estado y Gobierno de 1974 en París, pasando por el encargo del Consejo Europeo de Fontainebleau y el Informe Adonnino, hasta el Consejo Europeo de Roma de Diciembre de 1990 [68] **la opción por el sistema de "derechos específicos" no tiene quiebra alguna en la posición de los Estados miembros y los actos de las Instituciones de representación de intereses estatales.**

El Tratado de la Unión Europea al haber establecido en el art. 8 TUE, los derechos de libre circulación y residencia (art. 8 A TUE), participación en elecciones locales y al Parlamento Europeo (art. 8 B TUE), Protección diplomática y consular (art. 8 C TUE) y derechos de Petición al Parlamento Europeo y reclamación al Defensor del Pueblo Europeo (art. 8 D TUE), **ha descartado la opción de una declaración general de derechos** [69] . Esta elección del sistema de derechos específicos responde a la posición más tradicional y extendida, como hemos apreciado en la evolución política de la noción de ciudadanía de la Unión.

La distinción entre derechos y libertades fundamentales

---

[68] Boletín CC.EE 1990-12.

[69] LIÑÁN NOGUERAS, D. J. "De la ciudadanía europea a la ciudadanía de la Unión". Gaceta Jurídica de la CEE, nº 115, D-17, 1992.

y derechos de Ciudadanía resulta artificial y los criterios diferenciadores difícilmente objetivables. La vía más usual es el de vincular los derechos y libertades fundamentales con la "persona" y los derechos de ciudadanía con el núcleo de derechos vinculados al "estatuto de nacionalidad" del que se excluye al extranjero. BORRAJO INIESTA [70] señala, acerca de la cuestión, en su estudio sobre los derechos de los extranjeros en nuestro sistema constitucional: " ... la consideración de los extranjeros a la luz de la Constitución muestra una de las fisuras de ampliación más interesantes de los derechos constitucionales contemporáneos, que de su condición originaria de derechos cívicos se transforman de manera progresiva y sin una dirección clara, en derechos humanos."

En la Propuesta de texto articulado sobre Ciudadanía Europea de la Delegación Española presentada en la Conferencia Intergubernamental sobre Unión Política de 20 de Febrero de 1991 [71] se incluía un revolucionario art. 2 que no se limitaba a incorporar al Derecho Comunitario los Derechos Fundamentales, con la referencia tradicional a las Constituciones y al Convenio Europeo de Derechos Humanos, sino que preveía que la Unión fijaría las modalidades para que los ciudadanos y los que no lo son pudieran hacerlos

[70] BORRAJO INIESTA. "El status constitucional de los extranjeros", en Estudios sobre la Constitución Española. Homenaje al Profesor E. García de Enterría. Ed. Civitas, Madrid, 1991.

[71] Revista de Instituciones Europeas, 1991-1.

valer, al tratarse de derechos fundamentales.

El art. 2 de la Propuesta Española establecía:

"1. La Unión y los Estados Miembros se comprometen a respetar los derechos fundamentales tal como se reconocen especialmente en las Constituciones de los Estados miembros y en el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales que la Unión hace suyo.

2. La Unión fijará las modalidades en que los ciudadanos de la Unión y quienes no ostentan la condición de tales, podrán hacer valer los derechos garantizados en el párrafo anterior."

La Propuesta Española habría supuesto un avance importante que engarzaba con la tradicional posición del Parlamento Europeo [72] y que había sido propuesta por el mismo a la Conferencia Intergubernamental, y aunque algo más matizada con la de la Comisión, no consiguió romper la decisión, manifiesta en todos los textos de la Presidencia, de mantener los derechos humanos y libertades fundamentales fuera del TCEE, y por tanto del alcance de la protección

[72] La Resolución sobre la Ciudadanía Comunitaria dirigida a la Conferencia de Representantes de los Gobiernos de los Estados Miembros en Julio de 1991 (doc. CON-UP-UEM 20/10/91, R/LIMITE), en particular el considerando G en el que se define el estatuto de ciudadano. La resolución del P:E de 14.06.1991 (Doc. PE A3-139/91) puede consultarse en DOCE 183 de 15.07.91.

jurisdiccional de los mismos.

Desde el punto de vista del estatuto de ciudadanía, esta opción por el sistema de derechos específicos suscitó el problema de su mayor o menor extensión, quedando finalmente reducido a los derechos anteriormente mencionados.

También se planteó si se optaba por **un estatuto cerrado, que comprendiera exclusivamente los derechos específicos antes aludidos** y cuya posible ampliación quedara sujeta a una modificación de los Tratados, **o si incluía el estatuto acordado con una cláusula que permitiera futuros desarrollos,** entendido de una manera más flexible. Se acordó esta segunda opción para tranquilizar a algunas delegaciones, como la española, que había mostrado gran interés en el tema de la ciudadanía de la Unión Europea, y que la opción de derechos específicos había claramente insatisfecho. **La cuestión del tipo de cláusula despertó gran interés. El art. 8 E TUE la contiene:**

"Antes del 31 de Diciembre de 1993 y, posteriormente, cada tres años, la Comisión informará al Parlamento Europeo, al Consejo y al Comité Económico y Social sobre la aplicación de las disposiciones de la presente parte. Dicho informe tendrá en cuenta el desarrollo de la Unión.

Sobre dicha base, y sin perjuicio de las restantes disposiciones del presente Tratado, el Consejo, por

unanimidad, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo, podrá adoptar disposiciones encaminadas a completar los derechos previstos en la presente parte y recomendar su adopción a los Estados miembros con arreglo a sus respectivas normas constitucionales."

La cláusula de revisión, participa de una doble naturaleza comunitaria e internacional, es un acto mixto, que requiere la intervención de las instituciones comunitarias y de los procedimientos internos de ratificación de Tratados. Se admite una cierta "presión" del informe de la Comisión. El sistema es similar al previsto en el art. 138.3 TUE, relativo a los actos de elaboración del procedimiento uniforme y art. 201.2 TUE referente a los recursos propios, con la diferencia en el primero de la sujeción a dictamen conforme del Parlamento Europeo.

En opinión de LIÑÁN NOGUERAS [73] , el modelo adoptado, es bastante acertado, aunque pudiera parecer demasiado rígido y poco generoso en la participación del Parlamento Europeo, pues la consulta es la intervención menos sustancial del mismo. la experiencia de los prolegómenos en la ratificación del TUE ilustran la delicadeza de operar sobre el ámbito de derechos vinculados al estatuto de nacionalidad.

Puede ser útil la adopción del modelo de acto mixto para

[73] LIÑÁN NOGUERAS, D. J. "De la ciudadanía europea a la ciudadanía de la Unión". Gaceta Jurídica de la CEE, nº 115, D-17, 1992.

posibles problemas constitucionales dando entrada a los Parlamentos Nacionales por la vía de la autorización para la ratificación del acuerdo. Por otra parte, entendemos que haber previsto una participación del Parlamento Europeo con el sistema de dictamen conforme hubiera supuesto más inconvenientes si se diera la voluntad política de avanzar en el proceso que de no existir dicha voluntad no salvaría este sistema de intervención del Parlamento Europeo.

Otra posibilidad habría sido haber previsto una participación del Parlamento Europeo a través de los procedimientos del art. 189 B o art. 189 C TUE, una vez optado por el sistema de actos mixtos, salvado el problema antes mencionado con la intervención de los Parlamentos nacionales. Aunque no hay que olvidar que la doble intervención parlamentaria (nacional y comunitaria) podría suscitar algunos problemas si se hubiese optado por el dictamen conforme del art. 189 B y art. 189 C TUE.

5.- LOS NUEVOS DERECHOS DE LA CIUDADANÍA EUROPEA.

El análisis de la evolución de los derechos fundamentales en el constitucionalismo nos descubren **CAVERO LATAILLADE Y ZAMORA RODRÍGUEZ, en su obra "INTRODUCCIÓN AL**

DERECHO CONSTITUCIONAL [74], tres tipos o generaciones de derechos.

1) La primera generación: derechos y libertades individuales y políticos.

2) La segunda generación: derechos sociales, culturales y económicos.

3) La tercera generación: los "nuevos" derechos.

Nos parece interesante la clasificación de los Derechos Fundamentales enunciada por ÁLVAREZ CONDE [75] en su **"Curso de Derecho Constitucional",** para entender cuáles son los derechos integrantes de las Tres Generaciones de Derechos.

A) LOS DERECHOS DE LIBERTAD.

1) Derecho a la vida.
2) Derecho a la integridad física y moral.
3) Derecho a la libertad ideológica y a la seguridad.
4) Derecho al Honor, a la intimidad personal y familiar y a la propia imagen.
5) La inviolabilidad del domicilio.

---

[74] CAVERO LATAILLADE, ÍÑIGO Y ZAMORA RODRÍGUEZ, TOMÁS. "Introducción al Derecho Constitucional". Editorial Universitas, S.A, Madrid 1995.

[75] ÁLVAREZ CONDE, A. "Curso de Derecho Constitucional", vol. 1, Tecnos, Madrid 1992.

6) El secreto de las Comunicaciones.
7) Libertad de circulación.
8) Derecho al matrimonio.

B) DERECHOS DE PARTICIPACIÓN.

1) Derecho a una comunicación pública libre.
2) Derecho de reunión.
3) Derecho de asociación.
4) Derecho de participación política.
5) derecho a la jurisdicción.
6) Derecho de Petición.

C) DERECHOS ECONÓMICOS Y SOCIALES.

1) Derecho a la educación.
2) Derecho de sindicación.
3) Derecho de Huelga.
4) Derecho de propiedad privada.
5) Derecho del trabajo.
6) Derecho de negociación colectiva.
7) Derecho de adopción de medidas de conflicto colectivo.
8) Derecho de libertad de empresa.

Pasemos a estudiar cada una de las Generaciones de Derechos enunciadas por **CAVERO LATAILLADE Y ZAMORA RODRÍGUEZ**

[76].

1.- LA PRIMERA GENERACIÓN. DERECHOS Y LIBERTADES INDIVIDUALES Y POLÍTICOS.

La incorporación de los derechos fundamentales en los textos constitucionales se produce con la aparición del Estado liberal. Su finalidad es la de poner límite al poder político y a las injerencias de la autoridad en el ámbito individual.

La Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, fruto del pensamiento racionalista, **mantiene un carácter individualista, pretende su generalización,** ya que el sujeto de estos derechos no es sólo el ciudadano francés, sino que es **el hombre considerado ciudadano del mundo.** El hombre es un ser social y construye la sociedad mediante un pacto. Los derechos reconocidos son los que tenía en el estado previo a la sociedad, estado de naturaleza. La sociedad, por ello, debe reconocer estos derechos, los del hombre libre, para que adquieran la condición de naturales.

---

[76] CAVERO LATAILLADE, ÍÑIGO Y ZAMORA RODRÍGUEZ, TOMÁS. "Introducción al Derecho Constitucional". Editorial Universitas, S.A, Madrid 1995.

Siguen diciendo **CAVERO LATAILLADE y ZAMORA RODRÍGUEZ [77],** que como manifestación de esta situación se van a incorporar derechos básicos, como **la seguridad personal, la propiedad,** etc.

También se van a incluir, en estas declaraciones derechos que manifiesten que **el hombre es considerado como ser libre e igual al resto de los ciudadanos. La situación de libertad se manifiesta en los derechos de libertad de pensamiento y opinión, libertad de expresión y de imprenta y la situación de igualdad en la igualdad ante la ley de todos los ciudadanos y el acceso a los cargos políticos y públicos.**

2.- LA SEGUNDA GENERACIÓN: DERECHOS SOCIALES, CULTURALES Y ECONÓMICOS.

Al no conseguirse uno de los fines que pretendía este modelo de Estado: la igualdad de los ciudadanos, el Estado liberal va a sufrir una evolución. **Se van a incorporar "la segunda generación de derechos", por influencia de corrientes ideológicas, como el socialismo y la Doctrina Social de la Iglesia.** Estos derechos se van a manifestar en un triple campo:

[77] CAVERO LATAILLADE, ÍÑIGO Y ZAMORA RODRÍGUEZ. "Introducción al Derecho Constitucional". Editorial Universitas, S.A, Madrid 1995.

1) La generalización de los derechos políticos.

2) La aparición de los derechos socio-económicos.

3) Los derechos culturales.

Como nuevos derechos políticos se incorporan los derechos de asociación y de reunión. Se generaliza el derecho al voto, sufragio universal masculino activo y pasivo. Se produce una transformación en la concepción de la sociedad, ya que la antigua relación individuo frente al Estado se rompe y aparece un nuevo modelo de integración: **el individuo inserto en grupos sociales y el Estado.**

Se va a manifestar **"la cuestión social"**, ante las situaciones de desigualdad y penuria de los ciudadanos. La Doctrina Social de la Iglesia va a reclamar nuevos derechos, **los derechos de carácter socio-económicos,** incorporados finalmente por el Estado. **Algunos se refieren al trabajo, como: el derecho al trabajo, a la huelga, a la sindicación, condiciones de trabajo; otros a temas económicos, referidos al concepto de propiedad, que debe tener una función social.** Se incorporan además "la planificación democrática". La primera que los incorpora será **la Constitución Mexicana de 1917**, posteriormente **la Constitución Alemana de 1919 y la Española de 1931** y **la Revolución Soviética**, va a incorporar estos planteamientos.

Finalmente señalar que **el derecho a la educación**, se va incluir como derechos de carácter cultural.

El final de **la Segunda Guerra Mundial**, producirá la generalización y universalización de estos derechos. **La Constitución Francesa de 1958, Italiana de 1947 y la Alemana de 1949** mantienen y amplían estos derechos, con la obligación de sus Estados de hacerlos efectivos.

3.- LA TERCERA GENERACIÓN. LOS "NUEVOS" DERECHOS.

BIBLIOTECA VIRTUAL MIGUEL DE CERVANTES

Las Constituciones de España y Portugal nacidas en los años setenta, tras la desaparición de los sistemas autoritarios, incorporan un amplio catálogo de derechos: individuales, políticos, socio-económicos y culturales. Comprometiéndose los Estados añadiendo prestaciones para que éstos derechos fueran eficaces. Se incluyen además, nuevos derechos de carácter social, que afectan a nuevas realidades y a la defensa de determinados sectores de la sociedad. Derechos como, la protección del medio ambiente, referentes al tema ecológico, creación de sistemas de seguridad de los ciudadanos, protección de los datos informáticos para evitar injerencias en la intimidad individual, acceso a los medios de comunicación de titularidad pública de los grupos sociales

[78].

Se protegen también ciertos sectores de la población que se encuentran en una situación de desigualdad, como la infancia, la juventud, la mujer, la tercera edad, los minusválidos y el respeto a las minorías.

Se apunta hoy como otro derecho, el no comprometer con endeudamientos excesivos del Estado, alto déficit público, que hipotequen el bienestar de las futuras generaciones.

En nuestra opinión, la Unión Europea sufre una evolución y tránsito por las "Tres Generaciones de Derechos" enunciadas anteriormente. Por supuesto, rodeadas de las garantías normativas, jurisdiccionales e institucionales que establece CAVERO LATAILLADE.

Pensamos que el Tratado de la Unión Europea se encuentra en el momento actual de reconocimiento de "la Primera Generación de Derechos" con algunas salvedades. Se recogen los derechos individuales y políticos en el Estatuto Personal de Ciudadanía de la Unión Europea (art. 8 y 8 A a 8 E TUE) pero no se ha incorporado en el TUE una "Declaración de Derechos" o "Catálogo de Derechos" a modo de Constitución Europea, véase el Proyecto de Constitución Europea propuesto

[78] CAVERO LATAILLADE, ÍÑIGO. Ponencia pronunciada en el "Encuentro sobre el Defensor del Pueblo y los Derechos Fundamentales", celebrado el 20 y 21 de Julio de 1995. Cursos de Verano de la Universidad Complutense de Madrid.

por MARCELINO OREJA, ni ha habido una adhesión de la Unión a la Convención Europea de Derechos Humanos.

El problema del establecimiento de una Constitución Europea que ampliara los derechos que ya existen del ciudadano de la Unión podría chocar con el principio de soberanía nacional de los Estados de la Unión. Nosotros proponemos que esa nueva "Constitución Europea" no solape las Constituciones Nacionales sino que las complemente y si no agradara el nombre de "Constitución Europea" le llamaríamos "Declaración de Derechos y Deberes del Ciudadano de la Unión Europea". El nombre de "Constitución de la Unión Europea" pretende, a nuestro entender, reforzar la imagen de la Unión a nivel interior y exterior. El primero querría fortalecer su sentimiento de pertenencia de los ciudadanos a la Unión y el segundo su presencia en las negociaciones con terceros Estados. Sería un referente de identidad en objetivos, ideas y proyectos comunitarios, que podrían ilusionar a los pueblos y sus ciudadanos, en su línea de solidaridad entre sus miembros y con terceros países más necesitados. También podría, en su caso, sustituirse, como indicamos la denominación de "Constitución Europea" siempre que los actuales y futuros Estados miembros asuman esa Declaración de Derechos como Derecho Interno por su pertenencia y adhesión al Tratado de la Unión Europea.

Confiamos, que con la Conferencia Intergubernamental se incorpore "la Segunda Generación de Derechos" en el que se

reclame la regulación de los derechos socio-económicos. Pensamos, que la Unión Europea debería adherirse a la Carta Social Europea de 1989, para ello dotaríamos a la Unión de personalidad jurídica, y así se recogerían los derechos del trabajo, sindicación, reunión, derecho de educación, derechos de igualdad de oportunidades entre el hombre y la mujer, etc.

En una tercera etapa, estimamos, que la Unión Europea incorporaría la "Tercera Generación de Derechos" , que CAVERO LATAILLADE llama "Los nuevos derechos", formados por nuevos derechos sociales y derechos culturales, derechos como la protección al medio ambiente, creación de sistemas de seguridad de los ciudadanos.

BIBLIOTECA VIRTUAL MIGUEL DE CERVANTES

IV.- EL DERECHO DE LIBRE CIRCULACIÓN Y RESIDENCIA DEL CIUDADANO DE LA UNIÓN EUROPEA.

IV.- EL DERECHO DE LIBRE CIRCULACIÓN Y RESIDENCIA DEL CIUDADANO DE LA UNIÓN EUROPEA.

1.- El principio de libre circulación en los Tratados Constitutivos.
   1.1.- Introducción.
   1.2.- El principio de libre circulación y libertades económicas.
   1.3.- Contenido del principio de libre circulación.
      1.3.1.- Ámbito subjetivo.
      1.3.2.- Ámbito territorial.
      1.3.3.- Ámbito objetivo.
2.- El derecho de residencia: Directivas 90/364/CEE, 90/365/CEE y 93/96/CE.
   2.1.- Examen general de las Directivas.
   2.2.- Directiva 93/96/CE, de 29 de octubre de 1993, relativa al derecho de residencia de los estudiantes.
   2.3.- Directiva 90/365/CEE, de 28 de Junio de 1990, relativa al derecho de residencia de los trabajadores por cuenta ajena o por cuenta propia que hayan dejado de ejercer su actividad profesional.
   2.4.- Directiva 90/364/CEE, de 28 de Junio de 1990, relativa al derecho de residencia.
3.- Acuerdo y Convenio de aplicación del Acuerdo Schengen.
   3.1.- Naturaleza jurídica del Acuerdo y Convenio de Schengen.

3.2.- Contenido del Acuerdo y Convenio de Schengen.
4.- Derechos de libre circulación y residencia en el Tratado de la Unión Europea como elementos de una Ciudadanía.

BIBLIOTECA VIRTUAL MIGUEL DE CERVANTES

1.- EL PRINCIPIO DE LIBRE CIRCULACIÓN EN LOS TRATADOS CONSTITUTIVOS.

1.1.- INTRODUCCIÓN.

De los Tratados fundacionales (Comunidad Europea del Carbón y del Acero; Comunidad Económica Europea y Comunidad Europea de Energía Atómica), solamente se recoge **el principio de libre circulación de personas en el Tratado de la Comunidad Económica Europea en el art. 3.c)**, , estableciendo la supresión entre los Estados Miembros de los obstáculos a la libre circulación de personas.

El Acta Única, que modifica el TCEE, introduce entre otras normas **el art. 8 A**, que dispone "el mercado interior implicará un espacio sin fronteras interiores en el que la libre circulación de ... personas estará garantizada". Este principio queda ineludiblemente unido al ejercicio de las libertades económicas en el TCEE.

En el **Preámbulo del Tratado de Roma** se pretende mediante una acción común de "los pueblos europeos", el progreso económico y social de sus respectivos países, eliminando las barreras que dividen Europa y sentar las bases de una unión cada vez más estrecha entre los mismos. **Triple naturaleza económica, social y política de la Comunidad Europea** que es

advertida en el estudio del principio de libre circulación de personas.

Podemos apreciar un contenido específico a través del **principio de libre circulación e igualdad de trato** y una identificación con **las libertades económicas de los trabajadores, establecimiento y prestación de servicios**. Además este principio se concreta en unos **derechos subjetivos** que son protegidos mediante diversos mecanismos del Derecho Comunitario.

El intento de potenciar el sentido político de la Comunidad, propio de la integración europea ha desembocado en un vinculación del principio de libre circulación con una idea de Ciudadanía Europea, constituyendo uno de sus elementos definitorios.

1.2.- EL PRINCIPIO DE LIBRE CIRCULACIÓN Y LIBERTADES ECONÓMICAS.

El Tratado CEE establece junto a la libre circulación de personas, la de mercancías, servicios y capitales, en el **Título III de la Segunda Parte , sobre "Fundamentos de la Comunidad"**. Se trata de una visión económica de la libre circulación de personas a través del modelo económico liberal, libre de toda prohibición en los Estados de los

sujetos económicos.

La libertad de establecimiento está muy relacionada con la libertad de servicios. La primera supone el acceso al ejercicio de actividades no asalariadas que implique permanecer en un Estado miembro de manera estable, la segunda se refiere a la prestación y recepción de actividades realizadas a cambio de una remuneración, que no revistan las características de un establecimiento.

1.3.- CONTENIDO DEL PRINCIPIO DE LIBRE CIRCULACIÓN.

1.3.1.- ÁMBITO SUBJETIVO.

Las libertades económicas de la CEE pretenden el encuadre en una determinada actividad económica recogida en el Tratado, dentro de un marco trasnacional, el comportamiento de un determinado sujeto. Solamente **los nacionales de los Estados miembros pueden ser sujetos** de la libre circulación. A pesar de que **el art. 48 TCEE se refiere a "los trabajadores de los Estados Miembros", el Tribunal de Justicia [1] como el legislador comunitario** han precisado la exclusiva aplicación del principio de libre circulación a los nacionales de los

[1] Sentencias de 12.12.74, asunto 36/74, Walrave-Koch, Rec. 1974 y Sent. de 14.7.76, asunto 13/76, Dona, Rec. 1976.

Estados Miembros. **Los ordenamientos jurídicos de los Estados** determinan la condición de nacional de sus miembros, lo que también puede desprenderse de **la jurisprudencia del Tribunal de Luxemburgo** [2] **. Alemania y Reino Unido** [3] han hecho declaraciones específicas al respecto, en la firma del Tratado CEE y del Acta de Adhesión respectivamente.

Los nacionales de los terceros Estados se benefician de la normativa comunitaria de libre circulación de personas en tanto que son familiares de un nacional de un Estado miembro. La Comunidad ha suscrito **Acuerdos con Estados terceros** [4] por las competencias que le atribuyen **los arts. 228 y 238 TCEE**.

Razones políticas y económicas como la ayuda al desarrollo, provisión de mano de obra y regular la situación social de los trabajadores de los terceros países que ya estuvieran establecidos en la Unión, no llegan a conceder un derecho de libre circulación al mismo nivel del Tratado CEE a los nacionales de los Estados Miembros.

---

[2] Sentencias de 12.10.78, asunto 10/78, Belbouab, Rec. 1978; Sent. de 7.2.79, asunto 136/78, Auer, Rec. 1979; Sent. 5.7.84, asunto 238/83, Meade, Rec. 1984; Sent. de 19.1.88, asunto 292/86, Gúllung, Rec. 1988 y Sent. de 7.7.92, asunto C-369/90, Micheletti,(no publicada).

[3] "La British Nationality Act 1981" realizó una reforma que modificó la declaración del Reino Unido (JOCE núm. C 23 de 28.2.83)

[4] Se excluyen a la mayoría de los Estados de la Asociación Europea de Libre Comercio (no olvidemos la incorporación de nuevos Estados a la Unión) tras el Acuerdo del Espacio Económico Europeo, firmado en Lisboa el 2 de Mayo de 1992.

La Convención entre los Estados de Africa, Caribe y Pacífico (ACP), y la Comunidad Económica Europea, firmada en Lomé el 28.2.1975 [5] **,** no se refirió a la libre circulación de los trabajadores entre la Comunidad y los Estados ACP, mencionando la libertad de establecimiento y la prestación de servicios. **Los Convenios de Lomé II, III y IV** [6] pretenden garantizar un trato no discriminatorio en el trabajo, remuneración y prestaciones de seguridad social ligadas al empleo a los trabajadores de la ACP que residan legalmente en los Estados miembros.

Los Acuerdos con los países del Magreb (Marruecos, Argelia y Túnez) recogen un principio de no discriminación en el campo social a los trabajadores magrebíes. Acuerdos que incorporan derechos ya recogidos en Acuerdos bilaterales anteriores y en la que nada se dice sobre la libre circulación y entrada de los trabajadores magrebíes a la Comunidad [7].

---

[5] JOCE núm. L 25, de 28.2.1975. El TJCE en la Sent. de 24.11.77, asunto 65/77, Razanatsimba, Rec. 1977 determinó un principio de no discriminación subordinado a la reserva de reciprocidad.

[6] 2ª Convención ACP-CEE, Lomé, 31.10.1979 (JOCE núm. L 347, de 22.12.1980), 3ª Convención ACP-CEE, Lomé, 8.12.1984, anexos IX y X, (DOCE núm. L 86, de 31.3.1986), 4ª Convención ACP-CEE, Lomé, 15.12.1989, anexo VI.

[7] Sentencia de 31.1.91, asunto C-18/90, Kziber, (Rec. 1991), en la que el TJCE, concede el derecho a beneficiarse a un familiar de un trabajador magrebí de una prestación transitoria para jóvenes solicitantes de empleo recogida en la legislación nacional, con ello el TJCE reconoce el efecto directo del art. 41 del "Acuerdo de Cooperación entre la Comunidad Económica Europea y el Reino de Marruecos", Rabat 27.4.76 (DOCE núm. L 264), Jurisprudencia que se reitera en la Sentencia de 20.5.94, asunto C-58/93, Yousfi (no publicada) relacionada con la retribución a los minusválidos.

Con los **Acuerdo de Asociación con Turquía** los trabajadores turcos tienen el derecho a la renovación del permiso de trabajo después de un año con el mismo empleador en un trabajo legal y a elegir libremente otro trabajo bajo otro empleador tras cuatro años de empleo legal en un Estado miembro [8], son derechos relacionados con el derecho de residencia [9], dependientes de la interpretación de "empleo legal". Aunque estas sentencias no confieren al trabajador turco la libre circulación de igual forma que en el TCEE.

1.3.2.- ÁMBITO TERRITORIAL.

El art. 227 TCEE y disposiciones de desarrollo señala el ámbito territorial de aplicación del Tratado CEE y por tanto desarrollarse la libre circulación de personas. Norma que ha sido consensuada por los Estados firmantes y ratificadores del Tratado de Maastricht, conforme a lo dispuesto en **el art. G.79 del TUE**. La actividad económica en la que se orienta la libre circulación se debe ejercer en los Estados miembros. **Con el Tratado de Maastricht la libre circulación no se**

[8] Sentencia de 20.9.90, asunto C-192/89, Sevince, (Rec. 1990) que reconoce el valor jurídico de las Decisiones núm 2/76, de 20 de Diciembre de 1976 y núm. 1/80, de 19 de Septiembre de 1980 y la Sentencia de 16.12.92, asunto C-237/91, Kazim Kus (no publicada), Sentencia de 30.9.87, asunto 12/86, Demirel, Rec. 1987.

[9] Asunto C-192/89, Sevince y asunto C-237/91, Kazim Kus.,

limita a las personas que realicen una actividad económica sino que se extiende a todos los ciudadanos de la Unión. La Jurisprudencia reitera que tales [10] normas se limitan a los ámbitos territoriales recogidos en el Tratado.

Además debemos considerar los supuestos que quedan dentro del **ámbito de competencia de los Estados miembros**. Los cuáles pueden establecer restricciones en la libre circulación de personas dentro de su territorio a las personas que dependan de su jurisdicción. Ejemplo de ello es **la Sentencia Saunders** [11] , en la que una nacional británica, a causa de una condena penal veía restringida su derecho a la libre circulación por todo el territorio nacional.

También deben considerarse **las situaciones internas**, en las que la libre circulación sólo se haya ejercido dentro del Estado miembro, sin haber trabajado ni residido fuera del Estado del que es nacional [12] .

---

[10] Sentencias de 12.12.74, asunto 36/74, Walrave-Korch, de 31.3.77, asunto 87/76, Bozzone, Rec. 1977, Sentencia de 11.8.80, asunto 150/79, Comisión c. Bélgica, Rec. 1980, Sentencia de 12.7.84, asunto 237/83, Prodest, Rec, 1984, Sentencia de 12.12.90, asuntos acumulados C-100/89 y C101/89, Kaefer/Procacci, Rec. 1990, relativa a los derechos de entrada y residencia de los nacionales de los Estados miembros en la Polinesia Francesa y la Sentencia de 3.7.91, asunto C-355/89, Barr, Rec. 1991, sobre la exclusión de libre circulación de los trabajadores de la Isla de Man.

[11] Sentencia de 28.4.79, asunto 175/78, Saunders, Rec. 1979.

[12] Sentencia de 25.1.86, asunto 298/84, Rec. 1986 , Sentencia de 28.6.84, asunto Moser 108/83, Rec. 1984, Sentencia de 17.12.87, asunto 147/87, Zaoui, Rec. 1987, Sent. 28.1.92, asunto C-332/90, Steen, Rec. 1992, Sent. 19.3.92, asunto C-60/91, Morais, (no publicada) y de Sent. de 22.9.92, asunto C-153/91, Petit (no publicada).

El nacional puede hacer valer los derechos relativos a la libre circulación de ordenamiento comunitario, frente a su propio Estado, siempre que haya ejercido una de las libertades económicas en un Estado miembro [13] .

1.3.3.- ÁMBITO OBJETIVO.

El capítulo I del Título III del TCEE está dedicado a **la libre circulación de Trabajadores y el Capítulo II al derecho de establecimiento** [14] . Dentro de su estructura, aparece en resumen:

Capítulo I: Libre circulación de trabajadores.

art. 48.1. Período de aseguramiento de la libre circulación de trabajadores.

art. 48.2. Abolición de toda discriminación por razón de nacionalidad entre los trabajadores.

art. 48.3. Limitaciones y contenido del derecho.

art. 48.4. Restricción a la Administración Pública.

---

[13] Sentencia de 7.7.92, asunto C-370/90, Sight (no publicada).

[14] TORRES UGENA, N. "Textos normativos de Derecho Internacional Público". Civitas, Códigos básicos, Madrid 1994.

art. 49. Medidas de las Instituciones Comunitarias para hacer efectiva la libre circulación, a través de procedimientos legislativos.

art. 50. Programa de intercambio de trabajadores Jóvenes.

art. 51. Medidas de Seguridad Social de las Instituciones Comunitarias.

Capítulo II: Derecho de establecimiento.

art. 52. Supresión progresiva de las restricciones a la libertad de establecimiento. Contenido de la libertad de establecimiento.

art. 53. Prohibición de nuevas restricciones al establecimiento por los Estados miembros.

art. 54. Programa General de las Instituciones Comunitarias para la supresión de restricciones a la libertad de establecimiento.

art. 55. No aplicación de estas disposiciones en las actividades relacionadas con el poder público. Exclusión de actividades por las Instituciones.

art. 56. No perturbación del régimen especial de los extranjeros. Actuación de las Instituciones al respecto.

art. 57. Medidas para el reconocimiento mutuo de diplomas, certificados y otros títulos; acceso y ejercicio de actividades no asalariadas. Coordinación entre los Estados respecto a las profesiones médicas, paramédicas y farmacéuticas.

art. 58. Equiparación de las sociedades de los Estados miembros a las sociedades nacionales de cada Estado.

El contenido del principio de libre circulación en el TCEE abarca dos ámbitos:

1) Conjunto de derechos de movilidad física y territorial.
2) Prohibición de discriminación por razón de nacionalidad.

El segundo ámbito produce una equiparación legal del extranjero comunitario con el nacional, en aplicación del principio general de igualdad de trato, contenido en el art. 7 TCEE.

La libre circulación supondrá la abolición de toda discriminación por razón de nacionalidad con respecto al empleo, la retribución y las demás condiciones de trabajo, así lo establece el art. 48.1 TCEE.

El art. 48.2 TCEE establece que la Libre circulación de los trabajadores implicará el derecho:

1) **de responder a ofertas efectivas de trabajo**.

2) **de desplazarse libremente** para este fin en el territorio de los Estados Miembros.

3) **de residir en uno de los Estados Miembros** con objeto de **ejercer en él un empleo**.

4) **de permanecer en el territorio de un Estado miembro después de haber ejercido en él un empleo**.

BIBLIOTECA VIRTUAL MIGUEL DE CERVANTES

2.- EL DERECHO DE RESIDENCIA: DIRECTIVAS 90/364/CEE, 90/365/CEE y 93/96/CE.

2.1.- EXAMEN GENERAL DE LAS DIRECTIVAS.

El régimen jurídico del derecho de residencia no vinculado al ejercicio de una actividad económica se recoge en **la Directiva 90/364/CEE, de 28 de Junio de 1990, relativa al derecho de residencia [15] ; la Directiva 90/365/CEE, de 28 de Junio de 1990, referente al derecho de residencia de los trabajadores por cuenta ajena o por cuenta propia que hayan**

[15] DOCE núm. L 180, de 13.7.90, págs. 26-27.

dejado de ejercer su actividad profesional [16] y la Directiva 93/96/CEE, de 29 de Octubre de 1993, relacionada con el derecho de residencia de los estudiantes [17] .

Las Directivas arriba citadas coinciden en el contenido y sistemática y se diferencian por el sujeto al que van dirigidas.

Podemos apreciar que **el derecho de residencia tiene aquí las características de residual o subsidiario y limitado o condicionado**.

Lo primero se debe a que el sujeto que no disfruta del derecho de residencia por otras normas comunitarias recurrirá a estas Directivas.

Lo segundo está condicionado a que los individuos que quieran beneficiarse de esas disposiciones deben cumplir unos requisitos económicos, como son unos recursos suficientes y un seguro de enfermedad, para que no se conviertan en una carga para la asistencia social del Estado de acogida (tanto el titular como sus acompañantes) y se dan las limitaciones por razones de orden público, seguridad y salud pública.

El artículo 2 referente al derecho de salida y el art.

[16] DOCE núm. L 180, de 13.7.90, págs. 28-28.
[17] DOCE núm. L 317, de 18.12.93, págs. 5 y sigs.

3 relativo al derecho de entrada de **la Directiva 68/360 CEE** [18] **y las normas de la Directiva 64/221 CEE** [19] constituyen unas de las disposiciones del régimen jurídico sobre libre circulación de personas aplicables a personas no activas económicamente y que poseen el derecho de residencia y más puntualmente el derecho a la movilidad territorial, derechos de entrada, circulación y salida.

El texto final de las Directivas señala:

"Los Estados miembros concederán ..." y que "el ejercicio del derecho de residencia se materializará mediante la expedición de un documento denominado **permiso de residencia** de un nacional de un Estado miembro de la CEE [20] ".

Se plantea la cuestión si es **un acto formal del reconocimiento del derecho de residencia ya existente** y reconocido en el Tratado y en el resto del ordenamiento jurídico comunitario o si es un **acto constitutivo** que depende

[18] Directiva 68/360, del Consejo , de 15 de Octubre de 1968, sobre la supresión de restricciones al desplazamiento y estancia de los trabajadores de Estados miembros y de sus familias dentro de la Comunidad, JOCE núm. L 257 de 19.10.68.

[19] Directiva 64/221 para la coordinación de las medidas especiales para los extranjeros en materia de desplazamiento y de residencia, justificadas por razones de orden público, seguridad y salud pública, JOCE núm. L 121, de 26.05.72.

[20] Ver COM (79) 215 final Proposition de directive du Conseil relative au droit de séjour des ressortissants des Etats membres sur le territoire d'un autre Etat membre. JOCE núm. L C 207, de 17.8.79.

de la voluntad del Estado concedente [21].

En cuanto al tema de **la igualdad de trato** las Directivas no hacen mención del **art. 7 TCEE ni del Reglamento CEE núm. 1612/68 del Consejo , de 15 de Octubre de 1968, relativo a la libre circulación de los trabajadores en la Comunidad**, que desarrolla el principio de igualdad de trato en relación con los trabajadores , es la única que se ha suprimido en la remisión al régimen administrativo ya existente en materia de libre circulación y en cambio se hace referencia a las propuestas presentadas [22]. Las Directivas mencionan indirectamente esta normativa al establecer el derecho de la familia del nacional de un Estado miembro al disfrutar del derecho de residencia. Cada Directiva recoge un punto de vista diferente **el concepto de familia**. Así **la Directiva 93/96** relativa al derecho de residencia de los estudiantes sólo incluye al cónyuge y a los hijos a su cargo, **las Directivas 90/364 y 90/365** relativas al derecho de residencia y derecho de residencia de los trabajadores por cuenta ajena y por cuenta propia que hayan dejado de ejercer su actividad profesional se considera el cónyuge,

---

[21] Sentencia Raulin, asunto C-357/89, cit. en la que un nacional de un Estado miembro obtiene el derecho de residencia para seguir una formación profesional en otro Estado miembro independientemente de que el Estado miembro de acogida expida o no el permiso de residencia.

[22] COM (89) 275 final, "Propuesta de Directiva del Consejo relativa al derecho de residencia de los estudiantes; Propuesta de Directiva del Consejo relativa al derecho de residencia de los trabajadores tanto por cuenta propia como por cuenta ajena que hayan puesto fin a su actividad profesional; Propuesta de Directiva del Consejo relativa al derecho de residencia", DOCE núm. C 191, de 28.7.89.

descendientes a su cargo y ascendientes y de su cónyuge a su cargo.

Se producen varias disfunciones en relación al **Reglamento CEE 1612/68**. Si el cónyuge y los descendientes pueden acceder a una actividad laboral, sería lógico que se les admitiera en los cursos de enseñanza general y de formación en el Estado de acogida, como a los nacionales de ese Estado, como ocurre en el art. 12 del Reglamento y no en la Directiva [23] . Puede dar lugar a que el titular del derecho de residencia se beneficie de las condiciones del Reglamento CEE 1612/68, por la vía indirecta de su condición de familiar de un trabajador y no pueda beneficiarse directamente por su condición de titular de derecho de residencia. Hubiera sido mejor extender el Reglamento CEE 1612/68 y sus modificaciones a los que se benefician del derecho de residencia como proponían el Parlamento y la Comisión [24].

Los derechos de residencia del titular y de su familia

---

[23] Parlamento Europeo, "Informe elaborado en nombre de la Comisión de Asuntos jurídicos y de Derechos de los Ciudadanos, sobre la Propuesta de la Comisión al Consejo de una Directiva relativa al derecho de residencia". Doc. A3-89/89.

[24] Enmienda núm. 9 del "Dictamen del Parlamento Europeo sobre orientación del Consejo acerca de una directiva relativa al derecho de residencia de los estudiantes (DOCE núm. C 175, de 16.7.90). Enmienda núm. 7 del Dictamen del Parlamento Europeo sobre una orientación del Consejo acerca de una Directiva relativa al derecho de residencia de los trabajadores por cuenta ajena y cuenta propia que hayan puesto fin a su actividad profesional (DOCE, núm. C 329, de 30.12.89). Enmienda núm. 12 del "Dictamen del Parlamento Europeo sobre una orientación del Consejo acerca de una directiva relativa al derecho de residencia (DOCE núm C 15, de 22.1.90) y por lo que se refiere a la Comisión COM (89) 675 final.

son en consecuencia limitados quedando **la ventaja social** como no aplicable, concepto contenido en **el art. 7.2 del Reglamento** utilizado en los derechos de igualdad de trato.

La ventaja social abarca los beneficios de los trabajadores nacionales por su condición de trabajadores o de su residencia y cuya extensión a trabajadores de otros Estados miembros aparece como apta para facilitar su libre circulación [25]. El concepto de ventaja social aplicado al derecho de residencia podría justificarse para llenar las lagunas del Derecho Comunitario, como por ejemplo, se ha equiparado el cónyuge a la persona con la que conviva maritalmente y la de solicitar como lengua del procedimiento ante una jurisdicción nacional la habitualmente utilizada por la persona ya que se reconocen estos beneficios a los nacionales de un Estado [26].

Los titulares del derecho de residencia podrán solicitar por la vía del art. 6 TUE, el que se reconozca el principio de igualdad de trato a pesar de que no sea referido en el Reglamento CEE 1612/68 y salvo algunas precisiones de las Directivas.

Según la Sentencia Cowan si un determinado caso se recoge en el Derecho Comunitario se le aplicará el principio

[25] Sentencia de 20.6.85, asunto 94/84, Deak, Rec. 1985.
[26] Sentencia Reed, asunto 59/85 y Sentencia de 11.7.85, asunto 137/84, Mutsch, rec 1985.

de igualdad de trato.

A nuestro entender, debería refundirse las Directivas en un texto único y simple para un mejor entendimiento por parte de los ciudadanos.

2.2.- DIRECTIVA 93/96/CE, DE 29 DE OCTUBRE DE 1993, RELATIVA AL DERECHO DE RESIDENCIA DE LOS ESTUDIANTES.

El ámbito subjetivo de la Directiva está protagonizado por **los estudiantes, que en el art. 1** de la misma, considera a "todo nacional de un Estado miembro que esté matriculado en un centro de enseñanza reconocido, con el objeto de recibir con carácter principal una formación profesional". Con estas palabras se pone de manifiesto la importancia que se atribuye a la efectividad de la situación de estudiante que debe revestir la asistencia y seguimiento a un centro de enseñanza con la inclusión del término **"carácter principal"** [27].

En lo que respecta a la formación profesional abarca muchos supuestos que pueden encuadrase dentro del término estudiante como lo muestran **Sentencias Gravier, Blaizot y**

[27] "Orientación del Consejo sobre una Directiva relativa al derecho de residencia de los estudiantes". DOCE núm. C 175 de 16.7.90.

Barra [28] . Se entiende por **formación profesional** cualquier enseñanza que otorgue cualificación profesional para ejercer profesión, oficio o empleo, es indiferente la edad y el nivel de formación.

No todos los estudiantes son incluidos en esta Directiva, se excluyen los que hayan ejercido o ejerzan una actividad económica, ya que se les consideran trabajadores , por lo que gozan de las ventajas del **art. 48 TCEE, el art. 7.2 y art. 3 del Reglamento CEE 1612/68** en la que se equipara el trabajador comunitario con el nacional en el acceso a las escuelas de formación profesional y readaptación de enseñanza, y en promoverse y mejorar las cualificaciones profesionales [29].

Los familiares del trabajador migrante que gocen el derecho de residencia por esta causa también quedan excluidos y se les aplicaría **el art. 12 del Reglamento CEE 1612/68**. En esta disposición los hijos del trabajador migrante pueden acceder a los cursos de enseñanza general, de aprendizaje y formación profesional como los nacionales de ese Estado a pesar de que haya muerto o cambiado de residencia el trabajador, así lo recoge **la Sentencia Lair, de 21.6.88, asunto 39/66**.

---

[28] Sentencia Gravier, asunto 293/83; Sentencia de 2.5.88, asunto 24/86, Blaizot, Rec 1988; Sent. de 2.5.88, asunto 309/85, Barra, rec. 1988 y Sentencia Erasmus recogida en RIE 1990.

[29] Sentencia de 21.6.88, asunto 39/86, Lair, Rec. 1988.

Además **el art. 1** de la Directiva establece que **el estudiante deberá de disponer de los recursos suficientes y de un seguro de enfermedad, para evitar ser una carga para el Estado de acogida, y se limita su estancia al período de formación.**

El Tribunal de Justicia ha desarrollado a través de su jurisprudencia **el principio de igualdad de trato**, del art. 7 TCEE, mediante la prohibición de discriminación al acceso a la formación profesional y no a las ayudas otorgadas a los estudiantes [30]. Distingue entre ayudas de gastos de matrícula u otros y ayudas de manutención y formación de estudiantes que no se encuentran incluidos. Sí se extendería a la familia del trabajador migrante a través del art. 7 del Reglamento 1612/68. Tampoco se aplicaría al trabajador migrante pero sería necesario la existencia de un vínculo entre los estudios y la actividad profesional, salvo que se halle en desempleo involuntariamente. También se excluirá el trabajador que adquirió tal condición como consecuencia de haber sido admitido en una Universidad [31].

La Directiva 93/96 en el art. 3 y Considerando 61 recoge esta jurisprudencia y así evita que los Estados con sistemas

---

[30] Asunto 39/86, Lair, Sentencia de 21.6.88, asunto 197/86, Brown, Rec. 1988, Sent. de 3.5.94, asunto C-47/93, Comisión c. Reino de Bélgica (no publicada), Asunto C-357/89, Raulin, Asunto 389 y 390 Echternach, Sentencias de 13.11.90, asunto C-308/89, Di leo, rec. 1990, Sent. de 26.2.92, C-3/90, Bernini Rec. 1992.

[31] Asunto 39/86, Lair; Sentencia de 27.9.88, asunto 235/87, Matteucci, rec. 1989; asunto C-357/89, Raulin; Asunto 197/86, Brown.

generosos o mayor calidad se hagan cargo de los estudiantes de otros Estados porque cada Estado sigue siendo el competente en los sistemas de educación nacional. Así aparece en el referido artículo:

"No constituye el fundamento de un derecho de pago por parte de un Estado de acogida de becas de subsistencia a los estudiantes que disfruten de un derecho de residencia".

Nos encontraríamos ante una traba a la libre circulación de personas aunque se haya facilitado con el reconocimiento recíproco de títulos y diplomas, apreciamos algunos de los problemas que conlleva la diversidad lingüística y cultural que facilitará el libre intercambio de estudiantes.

2.3.- DIRECTIVA 90/365/CEE, DE 28 DE JUNIO DE 1990, RELATIVA AL DERECHO DE RESIDENCIA DE LOS TRABAJADORES POR CUENTA AJENA O POR CUENTA PROPIA QUE HAYAN DEJADO DE EJERCER SU ACTIVIDAD PROFESIONAL.

La Directiva 90/365, recoge un supuesto que no estaba establecido en un principio en el Tratado, pero que resultaba necesario para hacer efectiva la libre circulación de personas prevista en **el art. 3.c), 8A 48 , 52 TCEE.**

Se puede apreciar una doble visión del derecho de

residencia desde dos planos diferentes:

1) El derecho de residencia tendría un carácter propio cuando el trabajador no ha ejercido durante su actividad profesional el derecho de libre circulación y lo realiza al ser jubilado.

2) Un segundo plano referido a un derecho de residencia residual para aquellas personas que ejercieron la libre circulación pero no disfrutaron del derecho de permanencia por ser prestadores de servicios o no reunir alguno de los requisitos exigidos [32] .

Para ser titular del derecho de residencia en el primer plano tiene que haber ejercido la libre circulación durante su período de actividad profesional y haber finalizado su actividad profesional por jubilarse o por incapacidad permanente de trabajo.

En lo que se refiere a la jubilación el trabajador tiene que haber ejercido su actividad laboral durante los doce últimos meses y llevar residiendo en el país dos años, plazo no requerido en caso de incapacidad laboral permanente. Tras los dos años el trabajador puede decidir en otros dos años si quiere hacer uso del derecho de residencia pudiendo ausentarse.

[32] art. 1, art. 4 y 5 del Reglamento CEE 1215/70.

En resumen, se condiciona el derecho de residencia de los trabajadores a la posesión de unos recursos suficientes a través de una pensión de vejez, invalidez o subsidio por enfermedad o accidente de trabajo porque se pretende que no sea una carga para el Estado de acogida.

Se trata de un derecho de residencia limitado y condicionado por el cumplimiento de los requisitos económicos y en el que no se hace mención del derecho de igualdad de trato a diferencia de los trabajadores por cuenta ajena y por cuenta propia reconocido para los primeros en el Reglamento CEE 1612/68 y para los segundos en las Directivas del Consejo relativas a la supresión de las restricciones a la libertad de residencia del programa general (art. 7 Reglamento CEE 1251/70 y art. 7 de la Directiva 73/34).

Sorprende que el principio de igualdad de trato quede excluido para los trabajadores por cuenta ajena o propia que hayan dejado de ejercer su actividad profesional ya que si hubieran ejercido la libre circulación durante su vida profesional se hubiera beneficiado del principio de igualdad de trato, lógico sería que en este momento de su vida pudiesen disfrutar del mismo trato que los nacionales del Estado de acogida.

2.4.- DIRECTIVA 90/364/CEE, DE 28 DE JUNIO DE 1990, RELATIVA AL DERECHO DE RESIDENCIA.

En un primer examen podríamos considerar la Directiva 90/364, como una Directiva de carácter general, pero pierde este carácter al estar condicionada de unos requisitos económicos como son: que el solicitante disponga de unos recursos suficientes y de un seguro de enfermedad para no convertirse él y su familia en una carga para la asistencia social de el Estado de acogida.

No se presenta, por tanto, como un derecho de todos los nacionales de los Estados miembros, pues quedan excluidos aquellas personas que no puedan cumplir los requisitos económicos y se pone de manifiesto el verdadero alcance del derecho de permanencia de las personas no activas económicamente.

El Consejo Económico y Social había mostrado gran preocupación por las personas que no son encuadrables en ninguna de estas categorías como los viajeros o personas ambulantes, gitanos o que no tienen domicilio fijo, que no cotizan en la Seguridad Social y sin ingresos estables suficientes [33].

[33] Comité Económico y Social. "Dictamen sobre la propuesta de directiva al Consejo relativa al derecho de residencia".

Se establecen unos criterios o baremos para estimar si esos recursos económicos son suficientes; si son superiores al nivel de recursos por debajo del cual el Estado miembro de acogida puede conceder una asistencia social a sus nacionales. Si este criterio no es el aplicable, los recursos del solicitante se consideraran cuando superen el nivel de la pensión mínima de la Seguridad Social pagada en el Estado miembro de acogida (art. 1 Directiva 90/364).

En el caso de que una persona se desplaza al Estado miembro de acogida y consigue un trabajo no se tendrá en cuenta el montante del salario para concederle el derecho de permanencia. Si es inferior al mínimo montante para subsistir podrá completarlo por otros medios lícitos o por el trabajo de un miembro de su familia o fondos públicos del Estado de acogida como así lo señalan **las Sentencias Levin y Kempf** [34].

Por tanto, los criterios utilizados para determinar el ámbito subjetivo del derecho de permanencia son distintos según la situación del individuo en relación con el ordenamiento jurídico comunitario.

[34] Sentencia Levin, asunto 53/81, Sentencia Kempf, Sentencia Raulin, asunto C-357/89, Sentencia de 27.3.85, asunto 249/83, Hoeckx, Rec. 1985, Sent. de 27.4.85, asunto 122/84, Sentencia Scrivner, Rec. 1985.

LIROLA DELGADO [35] aprecia dos criterios diferentes, uno cuantitativo y uno cualitativo. En el caso de las personas que no ejercen una actividad económica supone el examen de los recursos que disponga. En el supuesto de los trabajadores, el examen correspondería a la naturaleza de la actividad ejercida, independientemente de los ingresos que se perciban [36] .

Sería preferible que la Directiva hubiese optado por una solución distinta con un mecanismo compensatorio que permitiese al Estado de origen asumir los gastos que los nacionales originen al quedar a cargo de la asistencia del Estado de acogida, en lugar de la prueba de los recursos económicos.

Las garantías que tienen que proporcionar los nacionales de los Estados miembros que pretenden hacer uso del derecho de residencia en otro Estado miembro se inscribe en el marco de las diferencias de cobertura de los distintos sistemas nacionales de protección social. Es un problema de coordinación de regímenes de asistencia y seguridad social.

---

[35] LIROLA DELGADO, Mª. I. "Libre Circulación de Personas y Unión Europea". Editorial Civitas y Fundación Universidad Empresa, Madrid 1994.

[36] Parlamento Europeo. "Résolution portant avis du Parlament européen sur la proposition de la Commission des Communautés européennes au Conseil concernant une directive relative au droit de séjour".JOCE, núm. C 117, de 12.5.80.

3.- ACUERDO Y CONVENIO DE APLICACIÓN DEL ACUERDO SHENGEN.

3.1.- NATURALEZA JURÍDICA DEL ACUERDO Y CONVENIO DE SCHENGEN.

El Acuerdo Schengen de 19 de Junio de 1985, relativo a la supresión de Fronteras interiores y el Convenio de Schengen para la aplicación de aquél [37], podrían tener su base jurídica en el art. 220 TCE, aunque nada se dice en el Preámbulo o disposición del Acuerdo.

Esta norma establece que "los Estados miembros entablarán, en tanto sea necesario, negociaciones entre sí a fin de asegurar en favor de sus nacionales:

- La protección de las personas, así como el disfrute y la tutela de los derechos, en las condiciones reconocidas en cada Estado a sus propios nacionales"...

"- La simplificación de las formalidades a que están sometidas el reconocimiento y la ejecución recíprocos de las decisiones judiciales y de los laudos arbitrales".

---

[37] Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen de 14 de Junio de 1985 entre los Gobiernos de los Estados de la Unión Económica Benelux, de la República Federal de Alemania y de la República Francesa, relativo a la supresión gradual de los controles en las fronteras comunes, firmado en Schengen el 19 de Junio de 1990, al cual se adhirió la República Italiana por el acuerdo firmado en París el 27 de Noviembre de 1990", Instrumento de ratificación de España, BOE núm. 81, de 5 de Abril de 1994.

El Convenio de 27 de Septiembre de 1968 y sus dos Protocolos de 3 de Junio de 1971 sobre ejecución de Sentencias en materia Civil y Mercantil se habían basado en este segundo guión del art. 220 TCE utilizado y que además legitiman los arts. 67 y siguientes del segundo Schengen que establecen otra Cooperación Judicial que recae sobre materia Penal y se reconduce al primer guión de la protección de las personas.

Se trataría de una simplificación de trámites y mayor colaboración entre los Estados miembros.

Schengen es el protagonista de la ejecución progresiva de las "Disposiciones sobre Cooperación en materias de Justicia e Interior", que compone el tercer pilar del Tratado de la Unión Europea.

El art. K.1 TUE propone que: "Para la realización de los fines de la Unión, en particular de la libre circulación de personas, y sin perjuicio de las competencias de la Comunidad Europea, los Estados miembros considerarán de interés común los ámbitos siguientes:

1) La política de asilo;

2) Las normas por las que se rigen el cruce de personas por las fronteras exteriores de los Estados miembros y la práctica de controles sobre esas personas.

3) La política de inmigración y la política relativa a los nacionales de terceros Estados acerca de:

a) Las condiciones de acceso al territorio de los Estados miembros y de circulación por el mismo de los nacionales de terceros Estados.

b) Las condiciones de estancia de los nacionales de los terceros Estados en el territorio de los Estados miembros, incluidos el acceso al empleo y la reagrupación familiar;

c) La lucha contra la inmigración, la estancia y el trabajo irregular...

6) La cooperación judicial en materia civil;

7) La cooperación judicial en materia penal;

8) La cooperación aduanera;

9) La cooperación policial para la prevención y la lucha contra el terrorismo, el tráfico ilícito de drogas y otras formas graves de delincuencia internacional, incluidos, si es necesario, determinados aspectos de la cooperación aduanera en conexión con la organización, a escala de la Unión, de un sistema de intercambios de información dentro de una Oficina Europea de Policía (Europol).

BRU PURON aprecia un paralelismo entre las "Disposiciones sobre Cooperación en materias de Justicia", que están por dictar y "Schengen", que están dictadas, sin un compromiso de hacerlo en los términos en que las "disposiciones" están redactadas [38].

CEREXHE [39] **, hace un distinción entre "Convenios concluidos entre los Estados miembros por aplicación de una disposición de los Tratados", y Convenios concluidos entre los Estados miembros, no previstos por los Tratados, pero ligados a su ejecución".** Aunque ninguno de estos Convenios es alegable ante el Tribunal de Luxemburgo, pensamos que el Acuerdo Schengen sería encuadrable en los segundos tipos de Convenios, ya que los primeros serían parte del ordenamiento comunitario, mientras que los primeros se enmarcarían en el Derecho Internacional.

El Acuerdo y Convenio de Schengen quedarían sujetos únicamente a la disciplina de jurídica del **Convenio de Viena de 1969** propia de los Tratados Internacionales y el Tribunal de la Haya en caso de diferencias entre los Estados firmantes.

---

[38] BRU, CARLOS MARÍA. "La Ciudadanía Europea". Editorial Sistema. Madrid 1994.

[39] CEREXHE, E. "Le Droit Européen". Leuven, 1979.

3.2.- CONTENIDO DEL ACUERDO Y CONVENIO DE SHENGEN.

En el Título I, art. 1 del Convenio de 19 de Junio de 1990 sobre la aplicación del Acuerdo de Schengen de 14 de Junio de 1985, se establecen definiciones de:

- Fronteras Interiores; Fronteras Exteriores; Vuelo Interior; Estado tercero; Extranjero; Extranjero inscrito como no admisible; Paso fronterizo; Control fronterizo; Transportista; Permiso de residencia; Solicitud de asilo; Solicitante de asilo; Examen de una solicitud de asilo.

Destacamos el concepto de **extranjero** que es definido como: **cualquier persona que no sea nacional de los Estados miembros de las Comunidades Europeas.** Término que contrasta con **art. 8 TUE** que considera como **ciudadano de la Unión:** a **toda persona que ostente la nacionalidad de un Estado miembro.** Contrasta la distinción de dos grupos, **de no nacionales y los de los países terceros**, y que solamente a estos últimos le es ajustada la denominación de extranjeros.

Por **fronteras interiores** se entiende: las fronteras terrestres comunes a las Partes Contratantes, así como sus aeropuertos por lo que respecta a los vuelos interiores y sus puertos marítimos por lo que respecta a los enlaces regulares de transbordadores con procedencia o destino exclusivamente en otros puertos de los territorios de las Partes

Contratantes y que no efectúen escala en puertos ajenos a dichos territorios.

Las fronteras exteriores se conceptúan como las fronteras terrestres y marítimas, así como los aeropuertos y puertos marítimos de las Partes Contratantes, que no sean fronteras interiores.

Estado tercero es cualquier Estado que no sea una de las Partes Contratantes.

Permiso de residencia es considerada cualquier autorización expedida por una Parte Contratante que dé derecho a permanecer en su territorio. No se incluye en esta definición la autorización temporal de residencia en el territorio de una Parte Contratante expedida durante el examen de una solicitud de asilo o de una solicitud de residencia.

Las demás definiciones serán tratadas en otros capítulos o epígrafes.

El Título II, del Convenio y Acuerdo se refiere a la supresión de los controles en las fronteras interiores y circulación de personas, concretamente **el art. 2 se refiere al cruce de las fronteras interiores sin necesidad de ningún control derogable temporalmente por razones de orden público o seguridad nacional**. Las competencias de la policía y la

obligación de poseer, llevar consigo y presentar títulos y documentos no se ve afectada por la supresión de los controles.

El Capítulo II se refiere al cruce de fronteras exteriores. Así el art. 3 del Convenio y Acuerdo dice que, las fronteras exteriores sólo podrán cruzarse por los pasos fronterizos y durante las horas de apertura establecidos. Los pasajeros de un vuelo procedente de terceros Estados y que se embarquen en vuelos interiores serán sometidos previamente, a la entrada, a un control de personas y a un control de personas y a un control de equipajes de mano en el aeropuerto de salida del vuelo exterior.

Al extranjero se le podrá autorizar la entrada en el territorio para **una estancia que no exceda de tres meses** pero deberá cumplir las siguientes condiciones:

a) Poseer un documento que permita el cruce de la frontera.

b) Estar en posesión de un visado, cuando sea exigido.

c) Presentar los documentos que justifiquen la estancia y disponer de los medios adecuados de subsistencia, para la estancia, tránsito o regreso a su país.

d) No estar incluido en la lista de no admisibles.

e) No suponer un peligro para el orden público, la seguridad nacional o las relaciones internacionales (art. 5 Convenio y Acuerdo).

Se ha destacado las condiciones de acceso al territorio de alguna de las partes contratantes del extranjero para significar el gran paso que supone el ser considerado ciudadano de la Unión a los que antes eran llamados extranjeros aunque fueran nacionales de un Estado comunitario y que pasan a ser los nacionales de los terceros países.

Obsérvese la importancia que se otorga a los recursos económicos necesarios para la subsistencia en ese Estado que también se exigía en las Directivas relativas a los estudiantes y residencia estudiadas en epígrafes anteriores.

El capítulo III, arts. 9 a 17, hace referencia a los visados y los clasifica en **visados para estancias de corta y larga duración**. Los primeros podrán ser expedidos para una estancia de **tres meses como máximo; llamados visados de viaje o de tránsito**, **visado uniforme válido** para el territorio de todas las Partes Contratantes. Los visados para estancia de larga duración serán **visados nacionales para una permanencia superior a tres meses**, expedidos por cada parte contratante.

En el capítulo IV, se establecen **las condiciones de circulación de los extranjeros**. Los extranjeros titulares de un visado uniforme podrán circular libremente por el

territorio de las partes Contratantes durante el período de validez del visado (art. 19) y **los que no estén sujetos a esta obligación tienen la posibilidad de hacerlo durante una duración máxima de tres meses durante un período de seis meses. El art. 22** obliga a declarar la entrada a los extranjeros a las autoridades competentes del territorio que entren bien a la entrada o en un plazo de tres días hábiles a elección de la Parte Contratante. Se podrá llevar a cabo la expulsión de la persona que no cumpla estas condiciones (art. 23).

El Capítulo V, concretamente el art. 25, hace alusión a la expedición de los Permisos de residencia a extranjeros inscritos en la lista de no admisibles. El Capítulo VI, especialmente el art. 26 , hace referencia a las medidas de apoyo. El Capítulo VII, específicamente los arts. 28 a 38, aluden a que las partes contratantes se comprometen a que sea examinada toda solicitud de asilo presentada por un extranjero en el territorio de una de ellas.

"Policía y Seguridad", (arts. 39 a 47), es desarrollada en el Título III y en el capítulo I, la cooperación policial. las partes contratantes se comprometen a que sus servicios de policía se presten asistencia para prevenir e investigar hechos delictivos, siempre que el Derecho nacional no reserve la solicitud a las autoridades judiciales y que la solicitud o su ejecución no supongan la aplicación de medidas coactivas por la Parte contratante requerida. Cuando las autoridades

de policía requeridas no sean competentes para ejecutar una solicitud, la transmitirán a las autoridades competentes (art. 39).

Los agentes de una de las Partes contratantes estén vigilando en su país a una persona , en una investigación judicial, estarán autorizadas a continuar tal vigilancia en el territorio de otra parte contratante cuando ésta haya sido autorizada por una solicitud de cooperación judicial presentada previamente y si no puede solicitarse la autorización los agentes estarán autorizados a continuar y será comunicado a la autoridad lo antes posible. La vigilancia sólo podrá realizarse por alguno de los hechos delictivos: asesinato, homicidio, violación, incendio provocado, falsificación de moneda, robo y ocultación agravados, extorsión, secuestro y toma de rehenes, tráfico de seres humanos, tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas, infracciones de las disposiciones legales en materia de armas y explosivos, destrucción con explosivos, transporte ilícito de residuos tóxicos y nocivos (art. 40).

El Capítulo II, se refiere a la cooperación judicial en materia penal. El Capítulo III investiga la aplicación del principio non bis in ídem. El Capítulo IV, se dedica a la extradición. El Capítulo V relata la transmisión de la ejecución de las sentencias respectivas. El Capítulo VI estudia los estupefacientes. El Capítulo VII considera las

armas de fuego y municiones.

El Título IV alude al Sistema de Información Schengen, que es el fruto de un sistema de información común creado y mantenido por las Partes Contratantes. Está compuesto por una parte nacional en cada una de las Partes Contratantes y de una función de apoyo técnico, en Estrasburgo.

Permite a las autoridades designadas por las Partes Contratantes disponer de descripciones de personas y de objetos, con ocasión de controles en la frontera y comprobaciones de policía y de aduanas (art. 92).

Tiene como objetivo preservar el orden y la seguridad pública, incluida la seguridad del Estado, y la aplicación de las disposiciones del Convenio de Schengen sobre la circulación de las personas por los territorios de las Partes Contratantes. Incluye exclusivamente las categorías de datos que proporciona cada una de las Partes Contratantes (art. 93).

Las categorías de datos son relativas a personas y objetos. No se autorizará otras menciones , en particular los datos enumerados en el art. 6 **del Convenio del Consejo de Europa de 28 de Enero de 1981 para la protección de las personas con respecto al tratamiento automatizado de datos de carácter personal** (art. 94).

El acceso a los datos integrados en el Sistema de Información Schengen, así como el derecho de consultarlos directamente se reservarán exclusivamente a las Instancias que son competentes para los controles fronterizos, las otras verificaciones de policía y de aduanas realizadas en el interior del país, así como la coordinación de las mismas.

Cada Parte Contratante comunicará al Comité Ejecutivo la lista de las autoridades competentes que estén autorizadas a consultar directamente los datos integrados en el Sistema de Información Schengen. En dicha lista se indicará para cada autoridad los datos que puede consultar y para que misiones (art. 101).

En lo relativo a **la protección de los datos de carácter personal y seguridad de los datos en el marco del Sistema de Información Schengen** (Capítulo III); las Partes Contratantes sólo podrán utilizar los datos previstos en **los arts. 95 a 100** con los fines enunciados para cada una de las descripciones mencionadas en dichos arts. (art. 102). Toda persona podrá hacer rectificar datos que contengan errores de hecho o hacer suprimir datos que contengan errores de derecho que se refieran a ella (art. 110).

Toda persona podrá presentar acciones ante el órgano jurisdiccional o la autoridad competente en virtud del Derecho Nacional, dentro del territorio de la parte contratante para la rectificación, supresión, información o

indemnización en razón de una descripción que se refiera a ella. Las Partes Contratantes se comprometen a ejecutar las resoluciones definitivas dictadas por los órganos jurisdiccionales o las autoridades competentes (art. 111).

El tratamiento de datos de carácter personal y la autoridad de control común encargada del control de la función de apoyo técnico deberá realizarse teniendo en cuenta **el Convenio del Consejo de Europa de 28 de Enero de 1981 para la protección de las personas con respecto al tratamiento automatizado de datos de carácter personal y la recomendación R (87) 15, de 17 de Septiembre de 1987 del Comité de Ministros del Consejo de Europa encaminada a regular el uso de los datos de carácter personal en el sector de la policía** (art. 115 y 117).

Los costes del Sistema de Información Schengen, como por ejemplo la utilización, instalación de la función de apoyo, **serán soportados en común por las Partes Contratantes** (art. 119).

Las Partes Contratantes facilitarán la circulación de mercancías en las fronteras interiores, renunciarán a los controles y a la presentación de los certificados para determinados productos vegetales (art. 121).

Respecto al tratamiento automatizado de datos personales, las Partes Contratantes adoptarán las

disposiciones nacionales que sean necesarias para conseguir un nivel de protección de datos al menos igual del que se desprende de los principios del **Convenio del Consejo de Europa de 28 de Enero de 1981 para la protección de las personas con respecto al tratamiento automatizado de datos de carácter personal** (art. 126).

Se crea un Comité Ejecutivo para velar por la aplicación del presente Convenio. Cada una de las Partes Contratantes dispondrá de un puesto en el Comité Ejecutivo, representadas por un Ministro responsable de la aplicación del presente Convenio. Se reunirá en el territorio de cada una de las Partes Contratantes (art. 131).

España firmó el 25 de Junio de 1991 el Protocolo de su adhesión (BOE de 30 de Julio de 1991) **y el 21 de Marzo de 1995 la Secretaría General Técnica del Ministerio de Asuntos Exteriores dictó la "Resolución sobre la puesta en aplicación del Convenio de aplicación de Schengen de 19 de Junio de 1990"** (BOE núm. 71, de 24 de Marzo de 1995). Dicha Resolución pone en conocimiento general **"la Decisión del Comité Ejecutivo, relativa a la puesta en Aplicación de Schengen de 19 de Junio de 1990"** [40], **decisión adoptada en Bonn, el día 22 de Diciembre de 1994, de la que el Consejo de Ministros español tomó conocimiento en su reunión del día 17 de Marzo de 1995**.

[40] Doc. SCH/Com-ex (94) 29, 2ª rev.) Bonn, de 22 de Diciembre de 1994.

El contenido de la Decisión era el siguiente:

"El Convenio de Aplicación del Acuerdo de Schengen será puesto en aplicación en su totalidad el 26 de Marzo de 1995 para los Estados signatarios Bélgica, Alemania, Francia, Luxemburgo y los Países Bajos y los Estados adheridos - España y Portugal -. Para los demás Estados que se adhirieron al Convenio de Aplicación - Italia y Grecia - se adoptarán una decisión cuando hayan cumplido las condiciones previas para la puesta en aplicación del Convenio de Aplicación mencionado".

El Convenio de Aplicación del Acuerdo Schengen entró en vigor el 1 de Marzo de 1994, a saber, el primer día del segundo mes siguiente a la fecha del depósito del último instrumento de ratificación, aprobación, para los cinco Estados signatarios y para el Reino de España. Y fue a partir de esta fecha, el 1 de Marzo de 1994 cuando se aplicaron únicamente las disposiciones del Convenio relativas a la creación, actividades y competencias del Comité Ejecutivo, porque así lo habían acordado las Partes contratantes en el párrafo segundo del art. 139 del Convenio [41] .

Luego con esta puesta en aplicación en su totalidad, el 26 de marzo de 1995, de las restantes disposiciones del

[41] JIMÉNEZ DE PARGA Y MASEDA, P. "Reflexiones sobre la puesta en aplicación "en su totalidad", el 26 de Marzo de 1995, del Convenio de Aplicación del Acuerdo de Schengen de 19 de Junio de 1990". Revista de Instituciones Europeas, vol. 22, nº 3, Septiembre - Diciembre de 1995.

Convenio de 1990, se consigue la libre circulación en los Estados signatarios del Convenio.

Creemos que no se ha conseguido un espacio de fronteras interiores en que la libre circulación de personas estuviera garantizado de acuerdo a las disposiciones del Tratado de la Unión Europea. La mayoría de los Estados miembros han firmado y se han adherido al Convenio de Schengen para hacer efectivo la libre circulación. El problema radica en los Estados que no se han adherido y proponemos que se lleve a cabo esta incorporación de los países restantes de la Comunidad. El libre tránsito está garantizado en un millón y medio de Kilómetros cuadrados.

Apreciamos que el "Espacio Schengen" puede ser una vía de facilitación del terrorismo nacional e internacional, del tráfico de droga, del asilo, de flujos migratorios, que no se detienen en la frontera del Estado miembro. Confiamos que el Convenio de Extradición acordado en el Consejo Europeo de Florencia de 22 y 23 de Junio de 1996, remedie el problema del terrorismo.

4.- DERECHOS DE LIBRE CIRCULACIÓN Y RESIDENCIA EN EL TRATADO DE LA UNIÓN EUROPEA COMO ELEMENTOS DE LA CIUDADANÍA EUROPEA.

Comentábamos en un capítulo anterior que, **con el Tratado**

de Maastricht y la instauración de la Ciudadanía nacen "unos derechos fundamentales específicos del ciudadano de la Unión" distintos de las libertades circulatorias de la Comunidad Europea e inclusive superpuestos a los que como nacionales les corresponden en sus respectivos Estados. Entre estos derechos se encuentran en el marco de las disposiciones que conforman el estatuto de la ciudadanía de la Unión, **el Tratado de la Unión Europea incorpora en el art. 8 A TUE una noción de libertad de circulación de personas "stricto sensu"** que se corresponde con el derecho de todo ciudadano de la Unión a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros. Estos derechos se identifican con la dimensión del principio de libre circulación de personas que resulta de haber superado progresivamente la vinculación de dicho principio al ejercicio de una de las libertades económicas del TCEE, pasando ahora a reconocerse con alcance general a todas las personas que tienen la condición de ciudadano de la Unión Europea. El art. 8 A TUE constituye una base jurídica bien definida que predica el derecho autónomo de todo ciudadano de la Unión de forma inmediata y con carácter general.

El art. 8 A, del Tratado de la Unión establece:

"1. Todo ciudadano de la Unión tendrá **derecho a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros,** con sujeción a las limitaciones y condiciones previstas en el presente Tratado y en las disposiciones

adoptadas para su aplicación.

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

Por lo que se refiere **al contenido de los derechos de libre circulación y residencia, el art. 8 A TUE** precisa que éstos derechos quedan sujetos a "las limitaciones y condiciones previstas en el presente Tratado, y en las disposiciones adoptadas para su aplicación". **LIROLA DELGADO [42] distingue entre "limitaciones" y "condiciones".** En este sentido, **las únicas limitaciones** posibles a estos derechos son las previstas en el Tratado de la Unión Europea **por razones de orden público, seguridad y salud pública**, en tanto que **las condiciones** harían referencia al modo de ejercicio de estos derechos que establezcan **las disposiciones de Derecho Derivado adoptadas para su aplicación**. Esta interpretación se justifica porque el propio art. 8 A TUE, establece en su párrafo segundo el procedimiento de adopción de las disposiciones destinadas a facilitar el ejercicio de los derechos contemplados en el apartado anterior, y porque es una interpretación que atiende a la técnica legislativa

[42] LIROLA DELGADO, Mª I. " Libre Circulación de personas y Unión Europea". Civitas, Fundación Universidad-Empresa, Madrid 1994.

y jurisprudencial seguida en el marco comunitario para el desarrollo de la libre circulación a partir de lo desarrollado en el Tratado. Ejemplos de ello son las **Sentencia de 8.4.76, asunto 48/75, Royer y Sentencia de 5.2.91, asunto C-363/89, Roux.**

Se suscita la cuestión de si el art. 8 A TUE es susceptible de producir **efecto directo**. **La tendencia zigzagueante del Tribunal de Justicia** acerca del efecto directo de ciertos artículos del TCEE y cuya cúspide afirmativa se da en **Sentencias Van Gend and Loos [43] , Reyners [44] , Van Dwyn [45] , Van Binsbergen [46] , Walrave [47] y Defrenne** [48] , pero cuyas manifestaciones negativas tampoco escasean [49] .

VIGNES [50] ha considerado que parecía excluirse tal posibilidad en tanto no se adopten las disposiciones necesarias para su aplicación, hay que tener en cuenta el

[43] Sentencia Van Gend and Loos, de 5 de Febrero de 1965.
[44] Sentencia Reyners, de 21 de Junio de 1974.
[45] Sentencia Van Dwyn, de 4 de Diciembre de 1974.
[46] Sentencia Van Binsbergen, de 3 de Diciembre de 1974.
[47] Sentencia Walrave, de 12 de Diciembre de 1974.
[48] Sentencia Defrenne, de 8 de Abril de 1976.
[49] Fundamentalmente la STJ de 19 de Diciembre de 1968 y muchas otras basadas en la existencia de un margen de apreciación reservado a los Estados Miembros.
[50] VIGNES, D. "Le project de la Présidence Luxembourgeoise d'un "Traité sur l'Union". Revue du Marché Commun et de l'Union Européenne, 1991.

cuerpo normativo ya existente en la materia de libre circulación de personas, concretamente las Directivas 90/364, 90/365 y 93/96, por las que se ha extendido el ámbito de aplicación de los derechos de libre circulación y residencia más allá de las categorías de personas expresamente previstas en el TCEE. **Esto permite afirmar que el art. 8 A TUE en relación con las directivas relativas al derecho de residencia de las personas no activas , podrá ser invocado ante las jurisdicciones nacionales e imponerse a los Estados miembros.** Este reenvío a la normativa vigente sólo puede considerarse de manera transitoria, ya que el derecho de residencia que resulta de las directivas citadas se condiciona a la disposición de medios económico, y únicamente pervive durante el período en que tales circunstancias se mantengan. No parece esto conforme con el alcance general que debe tener el derecho de libre circulación y residencia en el marco de una relación de ciudadanía, que se condicione por una norma de Derecho Derivado.

Por estas razones, **resulta criticable que no se matizara el alcance de estos derechos y no se estableciese una cláusula que prohibiera las limitaciones temporales de su ejercicio.** Como por ejemplo, la cláusula **"sin limitación de tiempo"** que figuraba en la **"Propuesta de texto articulado sobre Ciudadanía Europea presentada por la Delegación española a la Conferencia Intergubernamental sobre Unión**

Política" [51] y en **el art. X.4 del "Proyecto de texto de la Comisión sobre la Ciudadanía de la Unión"** [52] **o la referencia "sin limitación de permanencia" del "Proyecto de artículos de Tratado para la creación de una Unión Política"** [53]. Pero como el art. 8 A TUE contiene una obligación de resultado, cuya consecución es susceptible de ser objeto de control por el Tribunal de Justicia, la labor de desarrollo deberá adecuarse al alcance y contenido del TUE [54].

Respecto al procedimiento de toma de decisiones para la adopción de los instrumentos normativos de desarrollo de estos derechos, el art. 8 A, párrafo segundo TUE señala que el Consejo podrá adoptar disposiciones destinadas a facilitar el ejercicio de los derechos de libre circulación y residencia; salvo disposición en contrario del Tratado, se pronunciará por unanimidad a propuesta de la Comisión y previo dictamen conforme del Parlamento Europeo. Cabe señalar las dificultades que pueden suscitarse para alcanzar la unanimidad del Consejo, debido a las repercusiones que el reconocimiento de estos derechos puedan tener en otros

---

[51] Propuesta de texto articulado sobre Ciudadanía Europea presentado por la Delegación Española a la Conferencia Intergubernamental sobre la Unión Política", de 20.2.91, (RIE, 1991).

[52] "Proyecto de texto de la Comisión sobre la ciudadanía de la Unión", de 25.2.91 (CONF-UP 1740/91).

[53] "Proyectos de artículos de Tratado para la creación de una Unión Política", Luxemburgo 15.4.91, EUROPE/Documents, núm. 1709/1710, de 3.5.91.

[54] Arts. A y B TUE de las "Disposiciones Comunes"y Preámbulo del Tratado.

ámbitos, como la protección social. Por otra parte señalar nuestra sorpresa ante el pequeño papel del Parlamento Europeo, que se haya articulado por la vía del dictamen conforme, cuando el TUE prevé procedimientos que atribuyen un mayor protagonismo a dicha institución, como los recogidos en los arts. 189 B y C TUE.

En relación con la forma que adopten los instrumentos de desarrollo de esta libertad del ciudadano, habrá que recurrir a la Directiva o al Reglamento, viniendo el contenido sustantivo de estos derechos establecido en el Derecho Comunitario, aunque ello no implique la uniformidad de las reglamentaciones, cuando basten medidas de coordinación o aproximación normativa.

El hecho de que el art. 8 A TUE hable de unas futuras disposiciones cuyo cometido estaría simplemente en "facilitar" el ejercicio de los derechos de circulación y residencia, viene a confirmar la idea de que tales derechos existen ya [55]. Ejercitables, por tanto, desde el Tratado, y reclamables por los interesados frente a las Instituciones ante el tribunal de Justicia por la vía indirecta del art. 173.2 TUE y frente a los estados miembros por vía directa a través de la Comisión, conforme al art. 169.2 TUE . Véase sobre tal vía indirecta **la Sentencia del Tribunal de Justicia de 28 de Abril de 1971, asunto Lüetticke.**

[55] BRU PURON, C. Mª. "La Ciudadanía Europea". Editorial Sistema, Madrid, 1994.

En referencia con la regulación legal española citaremos: **La Ley Orgánica núm. 7/1985, de 1 de Julio, sobre Derechos y Libertades de los Extranjeros en España** [56] [57] **y el Real Decreto núm. 155 / 1996, de 2 de Febrero, que establece el Reglamento de ejecución de la Ley Orgánica 7 / 1985, de 1 de Julio, sobre derechos y Libertades de los Extranjeros en España** [58] **que deroga el Real Decreto 1119 / 1986, de 26 de Mayo** [59]**, regulación que se aplicará con carácter supletorio a las personas incluidas en el ámbito del Real Decreto 766 / 1992, de 26 de Junio** [60] **, modificado por el Real Decreto 737 / 1995, de 5 de Mayo** [61] **, sobre entrada y permanencia en España de nacionales de los Estados miembros de la Unión Europea y otros Estados partes y otros Estados partes en el acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo, firmado en Oporto el 2 de Mayo de 1992 y ratificado por España, el 22 de Noviembre de 1993** [62] **, así como a quienes sea de aplicación la Ley 5/1984, de 26 de Marzo** [63] **,**

---

[56] BOE nº 158, 3 de Julio de 1985. R. 1591.

[57] GONZÁLEZ RIVAS. "Extranjería y Libre Circulación de Personas". Editorial Comares. Granada, 1995.

[58] BOE 23, nº 47, de 23 de Febrero de 1996. Pag. 6949, rect. BOE 2 Abril, pag. 12376, RCL 630 y 1185.

[59] RCL 1986, 1899 y 2401.

[60] RCL 1992, 1469 y 2450.

[61] RCL 1995, 1675.

[62] RCL 1994, 943.

[63] RCL 1984, 843.

reguladora del derecho de asilo y de la condición de refugiado, modificado por la Ley 9/1994, de 19 de Mayo [64] .

Nos parece interesante resaltar la posible antinomia [65] planteada por algunos autores [66] entre el art. 8 A TUE y el art. 19 de la Constitución Española (CE). En opinión de MANGAS MARTÍN , dado que el art. 19 CE dispone que "los españoles tienen derecho a elegir libremente su residencia y a circular por el territorio nacional", podría existir contradicción entre este precepto y el art. 8 A TUE, antinomia que no habría sido resuelta por **el Tribunal Constitucional español con ocasión de su "Declaración de 1 de Julio de 1992" [67] , en aplicación del art. 95 CE.** Contradicción que es más aparente que real. **Se trata de un solapamiento no contradictorio; para el Derecho interno español, los españoles tienen derecho a circular y residir libremente en territorio español, pero no se inmiscuye dicho ordenamiento en saber si otros instrumentos normativos reconocen a otros sujetos igual o parecido derecho. El Tratado de la Unión sobre una base de la cesión de soberanía efectuada el art. 93 CE, ha definido un derecho similar**

---

[64] RCL 1994, 1420 y 1556.

[65] MANGAS MARTÍN, A. "La Declaración del Tribunal Constitucional sobre el art. 13.2 de la Constitución (derecho de sufragio pasivo de los extranjeros): una reforma constitucional innecesaria o insuficiente". Revista Española de Derecho Internacional, vol. XLIV, 1992, nº 2.

[66] JIMÉNEZ DE PARGA MASEDA, P. "El derecho de libre circulación de las personas físicas en la Europa comunitaria". Tecnos, Madrid 1994.

[67] Declaración de 1 de Julio de 1992 (BOE de 24-7-1992), (Pleno) Requerimiento 1236/1992 del Gobierno de la Nación. Ponente Magistrado don Vicente Gimeno Sendra.

contenido para los ciudadanos de la Unión, sin que por ello entre en conflicto con el de los españoles, porque el que éstos lo tengan no es contradictorio con que también lo posean los ciudadanos de la Unión. Así, el reconocimiento verificado en el TUE no es contradictorio con el de la Constitución Española. Teoría que podemos aplicar a los demás derechos de los ciudadanos de la Unión Europea, establecidos en el art. 8 y 8A a 8E TUE.

Coincidimos con JIMÉNEZ DE PARGA MASEDA en que el derecho de libre circulación y residencia de la Unión Europea tiene sustantividad propia, separada y distinta de los Textos constitucionales de los Estados miembros. Al ser un derecho subjetivo y fundamental para el Derecho Comunitario posee sus mecanismos propios de tutela, y está sujeto a límites distintos a los que sufre el derecho de los españoles a circular y residir libremente por el territorio nacional. Así, el art. 8 A TUE establece que el derecho de libre circulación y residencia de los ciudadanos de la Unión está sujeto "a las limitaciones y condiciones previstas en el presente Tratado y en las disposiciones adoptadas para su aplicación". Por ello, este derecho es de contenido más limitado que el derecho de los españoles a elegir libremente su residencia y a circular por el territorio español, derecho que a diferencia de aquél, no admite limitaciones ni condiciones.

Pensamos que el desarrollo de los derechos de libre

circulación y residencia en el marco de la ciudadanía de la Unión Europea debe traducirse en la modificación y refundición de las disposiciones que conforman el bloque normativo del régimen de libre circulación y residencia de los nacionales de los Estados miembros de la Unión [68] **. Los nuevos instrumentos jurídicos deberán establecer los principios generales que deben regir en dichos derechos**. Ello deberá suponer el prescindir de la sistemática utilizada en el desarrollo de los derechos de libre circulación y residencia en el marco del TUE, y de la repetición de disposiciones de igual contenido en textos únicamente diferenciados en razón de los sujetos a que van dirigidos. Una vez superada la vinculación de los derechos de libre circulación y residencia al ejercicio de las libertades económicas, éstos derechos deberán formularse en unos instrumentos jurídicos que puedan tener como destinatarios a todos los ciudadanos de la Unión.

[68] Estas ideas serán desarrolladas y ampliadas en el capítulo XI de la presente Tesis Doctoral: "Futuro de la Ciudadanía Europea: Reforma del Tratado de Maastricht. Conferencia Intergubernamental de 29 de Marzo de 1996".

V.- EL DERECHO DE SUFRAGIO ACTIVO Y PASIVO EN LAS ELECCIONES LOCALES Y EUROPEAS DEL CIUDADANO DE LA UNIÓN EUROPEA.

V.- EL DERECHO DE SUFRAGIO ACTIVO Y PASIVO EN LAS ELECCIONES LOCALES Y EUROPEAS DEL CIUDADANO DE LA UNIÓN EUROPEA.

1.- El derecho de sufragio en las elecciones locales.
   1.1.- Consideraciones previas.
   1.2.- La Cumbre de París de 1974.
   1.3.- Las Propuestas de Directivas de 22 de Junio de 1988 y 17 de Octubre de 1989.
   1.4.- Trabajos preparatorios del Tratado de la Unión Europea.
2.- El derecho de sufragio en las elecciones al Parlamento Europeo.
   2.1.- El Acta de 20 de Septiembre de 1976.
   2.2.- Elecciones al Parlamento Europeo.
   2.3.- El Procedimiento Electoral Uniforme.
3.- El derecho de sufragio en el Tratado de la Unión Europea.
   3.1.- Análisis jurídico del art. 8 B TUE.
   3.2.- Directiva 94/80/CE, sobre modalidades de ejercicio del derecho de sufragio en las elecciones municipales.
   3.3.- Directiva 93/109/CE, sobre modalidades de ejercicio del derecho de sufragio en las elecciones al Parlamento Europeo.
4.- El derecho de sufragio de los extranjeros en el ordenamiento jurídico español.

BIBLIOTECA VIRTUAL

1.- EL DERECHO DE SUFRAGIO EN LAS ELECCIONES LOCALES.

1.1.- CONSIDERACIONES PREVIAS.

La Unión Europea se dirige hacia la Unión Política a través de reconocimiento de uno de los contenidos del Estatuto del ciudadano europeo y superando las desigualdades por razón de residencia entre los distintos Estados miembros. Se pretende que el ciudadano europeo cambie su situación de **"extranjero privilegiado" a ciudadano de la Unión Europea** [1] , objetivo de los padres creadores de la Comunidad Europea, así **JEAN MONNET expresó como eje principal de la Unión al ciudadano: "No coaligamos Estados, unimos hombres".**

Las palabras de JEAN MONNET se articularon en una primera fase de Unión Económica, que luego se concretaría en Unión Monetaria y Política. La creación de un estatuto personal de quien ostenta la nacionalidad de un Estado Miembro desembocó en la Ciudadanía de la Unión. Son un conjunto de derechos y deberes de los nacionales de los Estados miembros **con una proyección interior,** dentro de las fronteras **y una proyección exterior** y que consagran el principio de no discriminación por razón de nacionalidad y que se encuentra regulado en el

[1] Expresiones utilizadas en la Propuesta Oficial de España, de Octubre de 1990, bajo el título "Hacia una ciudadanía europea", en Boletín de Documentación del Ministerio del Interior, nº 124, Abril-Junio, 1991.

art. 8 TUE.

1.2.- LA CUMBRE DE PARÍS DE 1974.

El art. 8 B TUE es heredero de un conjunto de Propuestas desde **la Cumbre de París de 10 y 11 de Diciembre de 1974**, en donde se llegó al acuerdo de plantearse la construcción de la Unión Europea, y se encarga al Primer Ministro Belga, LEO TINDEMANS, un Informe al respecto, **el Informe Tindemans** [2].

En la Cumbre de París se instó a la Comisión a que estudiara los "derechos especiales" de los ciudadanos de Comunidad para ir edificando la "Europa de los Ciudadanos".

La Comisión elaboró **un Informe sobre "la atribución de derechos especiales"** que fue remitido **al Consejo el 3 de Julio de 1975**. este Informe trataba la atribución del derecho de sufragio activo y pasivo "por lo menos" **en las elecciones locales,** con independencia de su residencia, a los ciudadanos comunitarios [3]. Aun no se había desarrollado la elección del Parlamento Europeo por sufragio universal directo. La Comisión subrayaba dos dificultades jurídicas:

---

[2] Informe Tindemans, Boletín CEE, Suplemento 1/1976.

[3] ARNALDO ALCUBILLA, E. "El derecho de sufragio de los ciudadanos comunitarios en el Estado de residencia en las elecciones locales y europeas", en el vol. colectivo "Los derechos del europeo", Partido Popular Europeo, Madrid, 1993.

1) las Constituciones de algunos Estados que subordinaban el derecho de elector y elegible a nacional del mismo.
2) Los obstáculos de avance hacia los derechos políticos por los tratados fundacionales.

El Informe de la Comisión destacaba que **era necesario alcanzar "antes de 1980" la participación en las elecciones locales de "los emigrantes (del interior de la Comunidad Europea),** bajo determinadas condiciones a perfilar, como la duración de la residencia [4] , justificado en que "las decisiones a nivel municipal tienen una influencia directa sobre las condiciones de vida de los emigrantes".

El Parlamento Europeo participa para la consecución de tal objetivo. El primer trabajo es el **Informe del Señor Scelba (doc. 346-77)** en nombre de la Comisión Política y que el 16 de Noviembre de 1977 fue debatido en sesión plenaria. Se llegó a un consenso en el otorgamiento al derecho de sufragio municipal, se instó a la Comisión a que elaborara propuestas.

El Consejo de Ministros creó un grupo de trabajo ad hoc, que junto al COREPER, redactó dos anteproyectos de resolución

[4] ARNALDO ALCUBILLA, E. "El derecho de sufragio de los extranjeros en las elecciones locales". Revista Española de Derecho Constitucional, nº 34, 1992.

en 1976 y 1979, que no se revisaron y que provocaron la paralización de los trabajos. No bastó la resolución del Parlamento Europeo fruto de **los informes de la Sra. Macciochi (doc. 1-121/83), en nombre de la Comisión Jurídica y del Sr. Nielsen, en nombre de la Comisión Política (doc. 1-811/83)** [i]. **Los arts 3 c) y 235 TCEE** [5] constituía la base jurídica del primer informe por ser uno de los fines de la CEE, la mejora de las condiciones de vida y de trabajo de los pueblos, especificado en el **Preámbulo** y la eliminación de los obstáculos de libre circulación de individuos, recogido en el art. 3 c). Finalizaba el informe con la alusión de la utilización del art. 235, "no es facultativo, ya que una vez que las instituciones reconocen que se reúnen las condiciones de aplicación de dichas disposiciones, tienen la obligación de actuar". La fundamentación jurídica del Informe del Sr. Nielsen se encontraba en el Preámbulo del TCEE. **El 7 de Junio de 1983 se debatió en sesión plenaria del Parlamento Europeo los dos informes y se decidió que la Comisión planteara propuestas.**

El Consejo Europeo de Fontainebleau de 26 de Junio de

---

[5] art. 3 c) TCEE: "A los fines enunciados en el art. anterior, la acción de la Comunidad llevará consigo, en las condiciones y según el ritmo previstos en el presente Tratado:... c) la supresión, entre los Estados miembros, de los obstáculos a la libre circulación de personas, servicios y capitales.

art. 235 TCEE: Cuando una acción de la Comunidad resulte necesaria para lograr, en el funcionamiento del mercado común, uno de los objetivos de la Comunidad, sin que el presente Tratado haya previsto los poderes de acción necesaria al respecto, el Consejo, por una unanimidad, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Asamblea, adoptará las disposiciones pertinentes.

1984 [6] creó un Comité ad hoc para el estudio de "las medidas que pueden reforzar y promover la identidad y la imagen (de la Comunidad Europea) ante sus ciudadanos y en el mundo". **El Consejo Europeo de Milán de Junio de 1985 aprobó el Informe del Comité ad hoc "Europa de los Ciudadanos"** [7] que hacía una recomendación de seguimiento de los debates sobre el derecho de voto activo y pasivo en las elecciones locales para los individuos de otros Estados miembros en las mismas condiciones que los ciudadanos de los Estados miembros de acogida, después de un período de residencia, tema que concierne a los países miembros.

La Conferencia Intergubernamental de 16 de Octubre de 1985 a través de propuesta danesa y **las Resoluciones del Parlamento Europeo del 13 de Noviembre de 1985** se da un nuevo impulso político al derecho de sufragio en las elecciones locales. En las decisiones del Parlamento Europeo proponían a la Comisión que elaborara propuestas sobre dicha cuestión y en las elecciones europeas . Es necesario destacar la intervención del Comisario Ripa di Meana [8] .

---

[6] BCEE, suplemento nº 6/1984, texto completo de la Declaración de Jefes de Estado o de Gobierno de 26 de Junio de 1984.

[7] Primer Informe Adonnino en DOCE de 10 de Junio de 1985.

[8] El Comisario Ripa de Meana expresó que la Comisión y el Parlamento Europeo han reafirmado que el reconocimiento del derecho de sufragio constituía un elemento esencial de la Europa de los ciudadanos y que la Comisión se pronuncie sobre la oportunidad de presentar una propuesta de Directiva, si el Parlamento estaba de acuerdo. (Debates del Parlamento Europeo, nº 2-332, Noviembre de 1985).

1.3.- LAS PROPUESTAS DE DIRECTIVAS DE 22 DE JUNIO DE 1988 Y DE 17 DE OCTUBRE DE 1989.

En el **Informe que la Comisión trasladó al Parlamento Europeo el 26 de Septiembre de 1986** [9] se analiza la situación en los Estados miembros y se consideran los obstáculos demográficos, legislativos y constitucionales que pudieran impedir la extensión del derecho de sufragio a los nacionales de otros Estados Miembros en las elecciones locales y europeas.

Poco esclareció el debate del Parlamento Europeo a partir del **Informe del Sr. Vetter (doc. A 2-197/87)**, en nombre de la Comisión Jurídica y de Derechos Humanos. **La Comisión presentó una propuesta de Directiva del Consejo el 22 de Junio de 1988** [10] **que coincide sustancialmente con la Propuesta de Directiva "derecho de voto de los nacionales de los Estados miembros en las elecciones municipales en el Estado miembro de residencia", de 17 de Octubre de 1989** [11].

En la adopción de las anteriores propuestas desempeñó un papel decisivo la aprobación del **Acta Única Europea,**

---

[9] DE LOBKOWICZ, W. "Un droit de vote pour tous les européens. Commentaire de la proposition de directive du 22 Juin 1988". Revue du Marché Commun, nº 332, 1988.

[10] Documento COM (88) 371 final, de 22 de Junio de 1988. Journal Officiel, 20 de Septiembre de 1988.

[11] Documento COM (89) 524 final, de 17 de Octubre de 1989. Journal Officiel, 8 de Noviembre de 1989.

firmada en Luxemburgo el 17 de Febrero de 1986 y en la Haya el 28 de Febrero del mismo año, que asigna, en su Preámbulo, como uno de los objetivos de la Comunidad Europea "promover conjuntamente la democracia". De ahí que las exposiciones de motivos de ambas propuestas, tras invocar **el art. 235 TCEE recuerden los arts. 3 c) y 8 A del Tratado**, es decir la libre circulación de personas y el espacio sin fronteras interiores, principios de los que el derecho de sufragio de los ciudadanos europeos en las elecciones municipales en el Estado de residencia es una cuestión necesaria [12].

Las Propuestas de Directivas eran contrarias a los ordenamientos constitucionales, como **los de Francia, Italia, República de Alemania, Bélgica , Luxemburgo, Grecia y Portugal**. Se explica por el tipo de norma propuesta, la Directiva, que permite a los Estados miembros un plazo para adaptar sus decisiones de Derecho interno y las reformas de sus Constituciones, de **tres años** (art. 11) y la unanimidad del art. 235 TCEE es una garantía para evitar el choque del derecho de sufragio con los ordenamientos Constitucionales de los Estados miembros [13].

Mientras que **la Propuesta de Directiva de 22 de Junio**

---

[12] ALONSO DE ANTONIO, J. A. "El derecho de sufragio de los ciudadanos europeos en las elecciones municipales en el Estado de residencia. El caso de España". Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense nº 18, Madrid, 1994.

[13] ARNALDO ALCUBILLA, E. "El derechos de sufragio de los extranjeros en las elecciones locales".Revista Española de Derecho Constitucional nº 34, 1992.

de 1988 sólo reconocía el derecho de sufragio activo, **La Propuesta de Directiva de 17 de Octubre de 1989** establece en su art. 2 , que "los Estados miembros concederán a los nacionales de los restantes Estados miembros que residan de forma regular en su territorio el derecho a ser elector y a ser elegibles en las elecciones municipales en el municipio en el que residan", con las condiciones de:

- Inscripción en el censo electoral municipal, que ha de ser instada por el interesado ante las autoridades encargadas de las elecciones en su municipio de residencia (art. 3.1).

- Presentación de **un documento emitido por un consulado de su Estado de origen** en el que se certifique que no han sido privados de sus derechos civiles en su Estado de origen y que ya no ejercen el derecho de sufragio municipal en el Estado miembro de origen.

- La acreditación de **un período de residencia sin interrupción en el Estado miembro de acogida** "de una duración máxima igual al mandato de una corporación municipal para ser elector y a dos mandatos para ser elegible (art. 4).

- Cumplimiento de las condiciones requeridas en la legislación interna del Estado de residencia, en materia de **edad, capacidad, compatibilidad,** en igualdad de condiciones que los nacionales del Estado miembro de acogida (art. 5).

El elector debe respetar las condiciones , incluido el voto obligatorio si tiene ese requisito el Estado miembro de acogida, pero la nacionalidad, una vez inscrito en las listas electorales de un Estado miembro (art. 6).

La Propuesta de Directiva establece algunas **reservas** en favor de los nacionales:

1) La condición de **Alcalde, Teniente de Alcalde o elector de Asamblea parlamentaria** (art. 7), por entender que estas funciones sobrepasan el ámbito municipal [14] .

2) La posibilidad de ampliación gradual en los Estados en los que "la proporción de nacionales de los Estados miembros que residan en otro Estado miembro sea **superior a un 20 por 100 de la población total"** (art. 8) [15].

3) La limitación a la cuarta parte del número total de concejales de la Corporación local, durante las dos primeras elecciones siguientes a la entrada en vigor de la Directiva, los nacionales de los restantes Estados miembros que forman

---

[14] Con esta restricción se evitan las objeciones planteadas por Francia, cuya Cámara Alta es de elección indirecta por los representantes locales, y por otros Estados en los que los Alcaldes o Tenientes de Alcaldes cumplen funciones municipales y de representación del Estado.

[15] Norma aplicable a Luxemburgo, donde la población extranjera representa el 26,3 por 100 del total de la población de Luxemburgo, según el Informe de la Comisión de las Comunidades Europeas al Parlamento Europeo sobre el "derecho de voto en las elecciones locales de los ciudadanos de los Estados miembros de la CEE (COM (86) 487 fin, de 26 de Septiembre de 1988.

parte de aquélla (art. 9).

1.4.- TRABAJOS PREPARATORIOS DEL TRATADO DE LA UNIÓN EUROPEA.

Con las Propuestas de Directivas de 1988 y 1989 no finaliza el proceso de reconocimiento de derecho de sufragio a los ciudadanos comunitarios. Una de las conclusiones del **Consejo Europeo de Dublín de Junio de 1990**, auspiciada por el Canciller alemán y el Presidente de la República Francesa al Presidente de Irlanda, Presidente de turno del Consejo fue la convocatoria de **Conferencia Intergubernamental para final de 1990.** Se consiguió deliberaciones entre los Ministros de Asuntos Exteriores, contribuciones de los Gobiernos de los Estados miembros y la Comisión, y un diálogo entre el Parlamento tanto en la fase preparatoria como durante la **Conferencia sobre la Unión Política**, celebrada a partir del **14 de Diciembre de 1990** [16]. Se presentó esta Conferencia con la intención de superar la dimensión esencialmente económica de las Comunidades Europeas, potenciando el papel del "ciudadano europeo", entendiendo por tal toda persona que ostenta la nacionalidad de un Estado miembro, a sí como el reconocimiento a su favor de un determinado "status

[16] ARNALDO ALCUBILLA, E. "El derecho de sufragio de los ciudadanos comunitarios...

civitatis" [17] .

Una contribución importante para la Conferencia Intergubernamental para la Unión Política fue **la Propuesta Española sobre "La ciudadanía europea"** [18] , remitida por el Gobierno español, al grupo de representantes de los Jefes de Gobierno de los Estados miembros a finales de Septiembre y que fue asumida sustancialmente por la Comisión el **21 de Octubre de 1990**, en **el Proyecto de Revisión del Tratado constitutivo de la CEE sobre la Unión Política**:

"El reforzamiento de las instituciones ya no es suficiente en opinión de los ciudadanos, en la obra comunitaria en la medida que se desarrollan políticas en campos que les afectan directamente", por lo que esta revisión del Tratado ha de definir las condiciones para **el establecimiento de una ciudadanía europea, cuya base podría ser una declaración de derechos y deberes sobre ... (entre otros) el derecho de voto en las elecciones europeas y municipales".**

El Parlamento Europeo apoyaría esta concepción de la ciudadanía con resoluciones como la de **23 de Mayo de 1991**, a raíz de lo acordado en **el Consejo Europeo de Roma de Diciembre de 1990**, sobre la base de la discusión de **la**

[17]MARÍN LÓPEZ, A. "La Unión Europea y el derecho de sufragio de los extranjeros comunitarios". Noticias de la Unión Europea nº 119, CISS, Diciembre de 1994.

[18] Revista de Instituciones Europeas, vol. 18, 1991.

Conferencia Intergubernamental sobre la Unión Política. Se concluyó en el desarrollo de esta Conferencia Intergubernamental que **el reconocimiento del derecho de sufragio por un Tratado** facilitaría los problemas constitucionales planteados por algunos Estados miembros.

2.- EL DERECHO DE SUFRAGIO EN LAS ELECCIONES AL PARLAMENTO EUROPEO.

BIBLIOTECA VIRTUAL MIGUEL DE CERVANTES

2.1.- EL ACTA DE 20 DE SEPTIEMBRE DE 1976.

El Parlamento Europeo, nace de un acto de voluntad de los ciudadanos europeos al estar integrado por representantes de los pueblos de los Estados miembros [19] . El reconocimiento del derecho de sufragio de los ciudadanos europeos en las elecciones europeas ha tenido una evolución paralela con el descrito en las elecciones locales. Pero como cada uno tiene significación propia a pesar de ser común denominador en informes o resoluciones es por ello su tratamiento separado.

El derecho de sufragio de los nacionales de los Estados

[19] ARNALDO ALCUBILLA, E. " El derecho de sufragio de los ciudadanos comunitarios...

miembros por elección directa comenzó en 1976; su formulación por **Acta relativa a la elección de los representantes en la Asamblea por sufragio universal directo, aneja a la Decisión del Consejo 76/787 de 20 de Septiembre de 1976** [20] en su art. 1 decía que :

"Los representantes en el Parlamento Europeo de los pueblos de los Estados reunidos en la Comunidad serán elegidos por sufragio universal directo".

En el Acta de 20 de Septiembre de 1976 se establece el marco jurídico de las elecciones por sufragio universal y directo de los ciudadanos en las elecciones europeas aunque sus base y principios han de ser desarrollados por **las legislaciones internas de los Estados miembros.** Ello explica que no se instaure un auténtico **procedimiento electoral uniforme**, como manda el **art. 138. 3 TUE** que reza lo siguiente:

" El Parlamento Europeo elaborará proyectos encaminados a hacer posible su elección por sufragio universal directo de acuerdo con un procedimiento uniforme en todos los Estados miembros.

El Consejo establecerá por unanimidad, previo dictamen conforme del Parlamento Europeo, que se pronunciará por mayoría de sus miembros, las disposiciones pertinentes y

[20] DOCE, nº L 278 de 8 de Octubre de 1976.

recomendará a los Estados miembros su adopción, de conformidad con sus respectivas normas constitucionales".

El Acta de 20 de Septiembre de 1976 fija criterios para las elecciones europeas; la universalidad del sufragio, duración del mandato, número de representantes a elegir en cada Estado, régimen de incompatibilidades, prohibición de doble voto, fecha de celebración de la elección, verificación de poderes y vacantes.

El Acta además anuncia su provisionalidad y su no respuesta suficiente al imperativo del art 138 y que la elección habrá de regirse por **procedimiento electoral uniforme** (art. 7.1), cuyo proyecto se efectuará por el Parlamento Europeo y que hasta su entrada en vigor se regirá por los ordenamientos nacionales de cada Estado miembro (art. 7.2). **Dos fuentes normativas del procedimiento electoral: la nacional y la comunitaria**, con superioridad por parte de la primera [21].

2.2.- ELECCIONES AL PARLAMENTO EUROPEO.

El origen del Parlamento Europeo se remonta a 1950, cuando ROBERT SCHUMAN expuso su plan para crear una Alta

[21] ARNALDO ALCUBILLA, E. "El derecho de sufragio de los ciudadanos comunitarios...

Autoridad que constituyese el órgano rector de lo que había de ser la CECA. Recibió muchas críticas que fueron la razón de que en las negociaciones de las que surgió la CECA , JEAN MONNET propusiera el establecimiento de una Asamblea Parlamentaria común, que estuviera integrada por representantes de los Parlamentos Nacionales y que ejerciese un control democrático sobre la Alta Autoridad [22] . La experiencia de la asamblea fue fructífera en sus seis años de funcionamiento **(1952-1957)** sirvió de elemento de apoyo de la Alta Autoridad.

Al principio los poderes del Parlamento Europeo resultaban muy limitados. En Junio de 1973, la Comisión hizo nuevas proposiciones de enmiendas de los Tratados, al objeto de aumentar los poderes del Parlamento, aportando argumentos complementarios en favor de la elección de los diputados por sufragio universal directo. La propuesta se hizo con base en **el "Informe Vedel".**

Después de muchos trámites, **en Enero de 1975 el Parlamento Europeo, casi por una unanimidad, adoptó un proyecto de Convenio con vistas a la elección por sufragio universal directo.** Se acordó que los comicios se celebrarían en Mayo de 1978. **Los días 1 y 2 de Diciembre de 1975, en Roma, el Consejo Europeo decidió que siete Estados miembros celebrarían elecciones directas en Mayo-Junio de 1978.** Pero

[22] TAMAMES, R. " 1986-1996, Diez años en la Unión Europea". Revista Dinero, nº 1, Grupo Negocios, 1996

surgieron diversas complicaciones, entre ellas el número de escaños correspondientes a cada país. Finalmente se llegó a una solución de compromiso, y **las elecciones se celebraron entre el 7 y 10 de Junio de 1979, para un total de 410 miembros, elegidos por sufragio universal directo y secreto, a base de 81 en cada uno de los países más poblados (Gran Bretaña, Francia, R.F de Alemania, e Italia); 25 en Holanda; Bélgica, 24; Dinamarca 16; Irlanda, 15, y 6 en Luxemburgo. A partir de Enero de 1981 el Parlamento lo integran 434 diputados; los 410 previstos en Junio de 1979 más 24 representantes griegos. Desde 1986 fueron 518, incluyendo a 60 parlamentarios españoles y 24 de Portugal. Las segundas elecciones al Parlamento Europeo se celebraron entre 14 y 17 de Junio de 1984.**

El Parlamento vio modificada su estructura a partir de 1994, para registrar los efectos de la unificación alemana y la perspectiva de una posible ampliación de la Unión. Así se acordó, en **el Consejo de Edimburgo de los días 11 y 12 de Diciembre de 1992. España pasó a tener 64 eurodiputados, cuatro más que antes, siendo la nueva composición del Parlamento de 567 diputados. Los demás países quedarán como sigue; Alemania 99, Bélgica 25, Dinamarca 16, Grecia 25, Francia 87, Irlanda 15, Italia 87, Luxemburgo 6, Países Bajos 31, Portugal 25, Reino Unido 87. Las terceras elecciones al Parlamento Europeo se celebraron entre el 15 y el 18 de Junio de 1989.**

No puede clasificarse de gloriosa la asistencia de las urnas: 62,5 % en 1979; 59,4 % en 1984; 58,5 % en 1989 [23] .

la virtual homogeneización de programas y estrategias electorales en las grandes familias ideológicas europeas, el reparto de gobierno entre dos grandes Partidos, Partido Popular Europeo y Partidos de los Socialistas Europeos y la supranacionalidad en algunas candidaturas, caso de Duverger, elegido en las listas del PCI después PSD, son datos significativos.

Las cuartas elecciones al Parlamento Europeo se celebraron del 9 al 12 de Junio de 1994, todavía en el marco de la UE de Doce; pero ya con la distribución de escaños acordada en Maastricht (567 diputados). Los resultados de esta convocatoria electoral [24] fueron los siguientes:

GRUPOS	**ESCAÑOS**
Partidos Socialistas Europeos (PSE)	198
Partido Popular Europeo (PPE)	157
Partido Europeo de los Liberales, Demócratas y Reformistas (ELDR)	43
Confederación de la Izquierda Unitaria Europea (CUE)	28
Forza Europea (FE)	27

[23] BRU PURON, C. Mª. "La ciudadanía europea". Editorial Sistema, Madrid 1994.

[24] Fuente Comisión Europea.

Alianza Democrática Europea (RDE)	26
Verdes en el Parlamento Europeo (V)	23
Alianza Radical Europea (ARE)	19
Europa de las Naciones (EDN)	19
No inscritos (NI)	27
TOTAL	**567**

Tras la ampliación de la UE el 1 de enero de 1995, Austria, Suecia y Finlandia, la representación en el Parlamento Europeo quedó con 626 escaños. Austria con 21, Suecia con 22, Finlandia con 16. En 1999, en las quintas elecciones, ya participarán los tres nuevos Estados miembros, simultáneamente con los previos Doce. En 1995, los diputados de los nuevos tres Estados fueron designados por sus respectivos Parlamentos Nacionales; para ser sustituidos, en el plazo de dos años, por representantes elegidos de forma directa en cada país.

Respecto a los partidos políticos europeos el art. 138 A TUE establece:

"Los partidos políticos a escala europea constituyen un importante factor para la integración en la Unión. Dichos partidos contribuyen a la formación de la conciencia europea y a expresar la voluntad política de los ciudadanos de la Unión."

Se trata del único artículo del TUE relativo a los

partidos políticos europeos. Pensamos que debería existir algún otro artículo referente a su formación, funcionamiento, regulación jurídica y tratamiento de la posibilidad de afiliación. Nos parece insuficiente la regulación de los grupos políticos recogida en el Reglamento del Parlamento Europeo en los arts. 26, 27 y 28 , capítulo V.

Los grupos parlamentarios representan las orientaciones de los partidos políticos que los componen. Cada uno de ellos está representado en la conferencia de presidentes por su presidente, quien también se encarga de presentar al Pleno, las posiciones de su grupo sobre los problemas tratados.
El número mínimo de diputados requerido para formar grupo político es de 29 si pertenecen a un único Estado miembro, de 23 si los diputados pertenecen a dos Estados miembros, de 18 si pertenecen a tres Estados miembros y de 14 si pertenecen a cuatro o más Estados miembros [25] **.**

Actualmente 370 millones de ciudadanos europeos en 15 Estados participan a través del Parlamento Europeo, en la construcción de Europa. Se plantea el principio de doble legitimidad. El ciudadano participa de dos maneras:

1) La primera es cuando elige a su propio Parlamento, del que surge un gobierno formado por la mayoría que ocupa

[25] OFICINA DE PUBLICACIONES Y RELACIONES PUBLICAS DEL PARLAMENTO EUROPEO. "El Parlamento Europeo", Luxemburgo, 1995.

uno de los sillones del Consejo de Ministros.

2) La segunda se produce cuando el ciudadano vota en las elecciones al Parlamento Europeo.

Decíamos en el capítulo III de la presente Tesis Doctoral [26] , que **se trata de una doble legitimidad democrática, propia de los sistemas federales y que la solución del déficit democrático consiste en centrar el sistema a partir del ciudadano, con un equilibrio entre los poderes.**

Pensamos que los partidos políticos europeos deben acercarse más a los ciudadanos europeos. Proponemos para ello:

1) Posibilidad de militancia directa por adhesión individual a los partidos políticos europeos.

2) Penetración de la idea del partido político europeo en las organizaciones de base de los partidos nacionales mismos.
3) Programas electorales elaborados conjuntamente y democráticamente decididos.

[26] Capítulo III de la presente Tesis Doctoral: "Concepto, Adquisición y Contenido de la Ciudadanía de la Unión Europea".

4) Congresos periódicos con elección de delegados proporcionales en número de los contingentes respectivos.

2.3.- EL PROCEDIMIENTO ELECTORAL UNIFORME.

De conformidad con **el art. 138 TCEE y el art. 7.2 del Acta**, los proyectos de procedimiento electoral uniforme han fracasado por la falta de impulso del Consejo de Ministros de la Comunidad y de los respectivos Estados miembros por temor a la pérdida de soberanía nacional estos últimos. **Los proyectos proponían una uniformidad parcial del sistema electoral y dejaban un amplio margen a los ordenamientos de los Estados** [27].

El Proyecto Seitlinger de 10 de Marzo de 1982 (doc. 1-1988/81/A), resalta una prudencia sostenida de uniformidad parcial por la reserva del Consejo Constitucional francés sobre un sistema electoral que no lesionara el principio de indivisibilidad de la República, ni la posición británica en lo que respecta el sistema mayoritario. **Se excepciona uno de los principios fundamentales del acervo comunitario, el de la prevalencia del Derecho Comunitario sobre el Derecho interno**, al aconsejar no atender la normativa uniforme si no se tiene en cuenta las particularidades étnicas o

[27] ARNALDO ALCUBILLA, E. "El derecho de sufragio de los ciudadanos comunitarios...

geográficas de los Estados miembros [28].

El Proyecto Seitlinger no pretendía igualar uniformidad con identidad facilitando un desarrollo posterior por lo que no se ajustaba a las previsiones del art. 7 del Acta. **Opta por el criterio de la nacionalidad frente al de residencia** ante las reticencias de algunos Estados miembros con fuerte emigración comunitaria como Luxemburgo y Bélgica (art. 5). **Se obliga a los ciudadanos a ejercer el derecho de voto en sus Estados de origen, por procuración, por correo o a través de Embajadas, o Consulados. Por el contrario podían ser candidatos en el Estado de residencia si habían permanecido al menos cinco años.** Los Estados miembros eran los encargados de establecer las incompatibilidades y las causas de ineligibilidad.

Se optaba por **las circunscripciones electorales plurinominales**, elegibles un máximo de 15 y un mínimo de 3 representantes. Se rechazaba el distrito nacional único.

La fórmula electoral escogida era **el sistema proporcional según el método D'Hondt** en los que los Estados establecen las condiciones para la presentación de listas y se recogen unas normas sobre la fecha de elecciones convocadas por los Estados en un mismo período de dos días, y se encarga al Parlamento Europeo verificar los poderes de

[28] ÁLVAREZ CONDE, E Y ARNALDO ALCUBILLA, E. "Criterios para la unificación electoral europea". Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, nº 18, Madrid 1994.

sus miembros.

El Proyecto Seitlinger tras la aprobación por el Pleno del Parlamento Europeo **fue rechazado por el Consejo de Ministros** [29]. Este organismo **en su declaración de 25 de Mayo de 1983** se comprometió a seguir trabajando para la instauración de un procedimiento electoral uniforme aplicable a las elecciones de 1989, hecho que no ocurrió pues se celebraron con normas nacionales.

El "Proyecto Boklet" (doc. A.2.1/85), fue aprobado por la Comisión de Asuntos Políticos el 22 de Marzo de 1985 y no llegó a ser sometido a debate del pleno del Parlamento Europeo. Parte de la idea de que el procedimiento electoral uniforme es un elemento clave para la construcción de la Unión Europea. Dice que : "en ningún caso la uniformidad debe implicar identidad y una uniformidad total de los procedimientos electorales de los Estados miembros sino más bien una coincidencia entre los elementos esenciales de tales procedimientos", correspondiendo a los Estados miembros dar concreción y desarrollo a tales elementos. Su contenido [30] se podría resumir:

1) Se opta por el criterio de **la nacionalidad** dejando

---

[29] ARNALDO ALCUBILLA, E. "Elecciones al Parlamento Europeo". Revista de Derecho Político, nº 27-28, 1988.

[30] ÁLVAREZ CONDE, E Y ARNALDO ALCUBILLA, E. "Criterios para la Unificación Electoral Europea". Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, nº 18. Madrid 1994.

a los Estados miembros la adopción de las mediadas que faciliten a los ciudadanos residentes el derecho de sufragio.

2) Se garantiza **el derecho de voto a todos los ciudadanos comunitarios,** con independencia de sus residencia, pero queda a libre disposición de los Estados. Así **el art. 3.2** expresa que:

"Los Estados miembros pueden acordar la concesión del derecho de voto a los ciudadanos de otros Estados miembros residentes en su territorio. Los Estados miembros cooperarán mutuamente para facilitar el derecho de voto, conforme a las disposiciones del presente artículo, e impedirán el doble voto".

3) Los Estados miembros deciden el establecimiento de **una o varias circunscripciones electorales** y fijan las condiciones para la presentación de **las candidaturas** y su agrupación nacional (art. 4).

4) **El sistema D'Hondt** es el sistema electoral elegido para conciliar las posturas entre sistema electoral puro y el mayoritario. Los Estados miembros pueden fijar el porcentaje mínimo para la obtención de escaños y establecer el voto preferencial y pueden "dejar sin efecto las normas relativas a la fórmula electoral cuando lo aconsejen las peculiaridades geográficas o étnicas en sus textos constitucionales".

El Parlamento Europeo modificó su trayectoria iniciando un camino inspirado en el principio de aplicación por etapas y renuncia de la identidad de los procedimientos electorales de los Estados miembros a raíz del fracaso de los Proyectos Seitlinger de 1982 y Boklet de 1985 y del grupo de trabajo "Derecho electoral Uniforme". Fruto de ello es **la Resolución aprobada en su Sesión de 26 de Noviembre de 1992, conforme al Informe del Diputado De Gucht (doc. A.3-381/82)**, tras un largo estudio en la Comisión de Asuntos Institucionales y del Pleno, en el que se sometieron a votación dos propuestas de resolución provisional, **el de 10 de Octubre de 1991 y 10 de Junio de 1992**. Se busca a partir de unas orientaciones generales la concordancia de los elementos del procedimiento electoral uniforme, antes de elaborar el proyecto definitivo. Estas orientaciones son:

1) Los Estados miembros eligen **el sistema de distrito nacional único (lista única), o el sistema de circunscripciones plurinominales o de regiones**, subsidiariamente de circunscripciones uninominales , éste último con limitaciones al método de atribución de escaños.

2) **Sistema de representación proporcional y se fija un mínimo del 5 por 100 nacional de los votos emitidos,** siendo los Estados los que prevean la elección por listas uno o varios votos preferentes. Si el Estado miembro aplica el sistema de elección por circunscripciones uninominales sólo se le atribuye como máximo la mitad de los escaños que

corresponden a dicho Estado miembro atribuyéndose el resto por listas para que corresponda proporcionalmente el total de votos emitidos. No pueden poner en tela de juicio el sistema proporcional. Sí prever disposiciones en consideración de particularidades étnicas o regionales.

3) Se reconoce **el derecho de sufragio activo y pasivo en el Estado de residencia,** con un año de anterioridad a la celebración de las elecciones, a cualquier nacional de un Estado miembro mayor de 18 años.

4) **Entre el Jueves por la mañana y las 20 horas del Domingo se determina como fechas de celebración de las elecciones, no pudiendo iniciarse el escrutinio antes de las 18 horas del Domingo y la posibilidad del recurso ante el Tribunal de Justicia.** Se remite al Acta de 1976 en materia de incompatibilidades y se añade la referente al ejercicio de funciones en cualquier región o Estado miembro.

5) **En materia de campaña electoral,** concretamente los gastos de organización de las elecciones, campaña institucional informativa realizada por el Parlamento Europeo se establecen disposiciones reglamentarias asumidas por los Estados miembros. Se remite a una decisión del Consejo a adoptar en el plazo de dos años.

Este texto resulta más comprometido en la uniformización del derecho del voto de los ciudadanos europeos y opta

decididamente por el principio de residencia frente al de nacionalidad. Así la orientación tercera:

"Cualquier nacional de un Estado miembro de la Comunidad Europea que haya cumplido dieciocho años el día de las elecciones puede ser elector y elegible en el Estado miembro en el que tiene su domicilio principal desde hace por lo menos un año. No obstante se respetarán las disposiciones especiales existentes en los Estados miembros que permiten el sufragio activo y pasivo a residentes de otra nacionalidad... Cualquier ciudadano podrá ser presentado como candidato en cualquier Estado miembro".

En la Resolución del Parlamento Europeo de 10 de Marzo de 1993, a partir de un nuevo Informe de Gucht , se introduce un nuevo principio:

" Los Estados miembros han de conceder el derecho de voto en las elecciones europeas a los ciudadanos de países terceros a los que ya hayan concedido este derecho en las elecciones nacionales".

El Consejo de Ministros es el que tiene la capacidad de respuesta a las resoluciones parlamentarias. Parece que la opción de la gradualidad y el reconocimiento del derecho de sufragio activo y pasivo en el Estado de residencia en las elecciones europeas y locales, es la que se está imponiendo.

En palabras de ÁLVAREZ CONDE Y ARNALDO ALCUBILLA [31] , "El procedimiento electoral uniforme no puede convertirse en la isla Utopía de los tratados comunitarios o en el eterno recurso de los euroescépticos...". Aquí se encuentra la razón del consenso alcanzado en el Proyecto De Gucht pues el Parlamento Europeo es plenamente consecuente con la previa solución de la reforma institucional y del déficit democrático...".

3.- EL DERECHO DE SUFRAGIO EN EL TRATADO DE LA UNIÓN EUROPEA.

BIBLIOTECA VIRTUAL MIGUEL DE CERVANTES

3.1.- ANÁLISIS JURÍDICO DEL ART. 8 B TUE.

El primer escalón de la uniformización tras la entrada en vigor del Tratado de la Unión Europea es el reconocimiento del derecho de sufragio activo y pasivo en el Estado de residencia en el proceso electoral uniforme europeo.

El art. 8.B del TUE supone la consagración dentro del marco del estatuto de la ciudadanía de la Unión Europea el derecho de sufragio activo y pasivo de los ciudadanos comunitarios en el estado de residencia en las elecciones municipales y al Parlamento Europeo.

---

[31] ÁLVAREZ CONDE, E. Y ARNALDO ALCUBILLA, E. "Criterios para la Unificación Electoral Europea". Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, nº 18. Madrid 1994.

La instrumentación jurídica en un Tratado (art. 8.B TUE) de ese reconocimiento ha sido la solución más apta para salvar las dificultades constitucionales existentes en relación con las elecciones locales, y que han llevado a la modificación de la Ley Suprema de algunos Estados, como el caso de España. En cuanto a las elecciones europeas, el art 8.B TUE supone el impulso del procedimiento electoral uniforme.

El art. 8.B TUE supone un avance en la superación del Déficit democrático de la Unión Europea. Se produce por primera vez una interrelación entre las elecciones locales, las más cercanas a los ciudadanos y las elecciones al Parlamento Europeo, propias de la Unión Europea.

El art 8.B del TUE establece:

"1. Todo ciudadano de la Unión que **resida en un Estado miembro** del que no sea nacional tendrá **derecho a ser elector y elegible en las elecciones** municipales del Estado miembro en el que resida, en las mismas condiciones que los nacionales de dicho Estado. Este derecho se ejercerá sin perjuicio de las modalidades que el Consejo deberá adoptar **antes del 31 de Diciembre de 1994,** por unanimidad, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo; dichas modalidades podrán establecer excepciones cuando así lo justifiquen problemas específicos de un Estado miembro.

2. Sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado 3 del art. 138 y en las normas adoptadas para sus aplicación, todo ciudadano de la Unión que resida en un Estado miembro del que no sea nacional tendrá **derecho a ser elector y elegible en las elecciones al Parlamento Europeo** en el Estado miembro en el que resida, en las mismas condiciones que los nacionales de dicho Estado. Este derecho se ejercerá sin perjuicio de las modalidades que el Consejo deberá adoptar **antes del 31 de Diciembre de 1993**, por unanimidad, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo; dichas modalidades podrán establecer excepciones cuando así lo justifiquen problemas específicos de un Estado miembro".

El Derecho Comunitario vigente respecto a las elecciones europeas figura recogido en los arts. siguientes: **art. 137 y 138.3 TCEE, art. 107 Tratado EURATOM y art. 1 del Acta de 1976 y respecto a las elecciones municipales los arts. 3 c) y 8.A TCEE.**

A diferencia de la Directiva de la Comisión sobre las elecciones locales y de los proyectos de procedimiento electoral uniforme para el Parlamento Europeo, **el art. 8.B no fija un período de residencia anterior**. **El mismo atribuye el derecho de sufragio exclusivamente a los nacionales de los Estados miembros que residan en otro Estado miembro de la Unión Europea. No establece recomendación alguna respecto a los nacionales de los terceros Estados residentes en la Unión Europea,** sin perjuicio de lo establecido por las

legislaciones internas, como Gran Bretaña sobre los nacionales de la Commonwealth y España con los que tiene firmado un tratado de reconocimiento recíproco como Suecia y Noruega.

Respecto si los nacionales comunitarios residentes en un país de la Unión distinto del de origen han de ejercer el derecho de sufragio en las elecciones europeas y locales en el Estado de residencia o bien ha de respetar su facultad de opción para hacerlo en el mismo o en Estado de origen la solución ha sido dada por **las Directivas del Consejo de Diciembre de 1994 sobre elecciones locales**, en el que se da un plazo a los Estados miembros para aplicar **la Directiva hasta el 1 de Enero de 1996 y la Directiva de 27 de Diciembre de 1993 sobre elecciones al Parlamento Europeo** en la que el elector comunitario puede optar por ejercer el derecho de sufragio en el Estado de residencia o en el Estado de origen [32], que trataremos más adelante.

Los problemas técnicos que suscita exige la adopción de medidas para **evitar el doble voto**, que en las elecciones locales no coinciden la fecha de celebración al igual que las europeas y **a garantizar la participación electoral en el Estado de origen**, a quienes hayan optado por dicha opción, por procurador, por correo, a través de las Embajadas o Consulados o desplazamiento personal. Es destacable la

[32] Curso : "Dimensión interna de la U.E.: Unión Política". 27 de Noviembre a 1 de Diciembre de 1995. Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad Complutense de Madrid.

omisión que el art. 8.B TUE sobre cualquier referencia al procedimiento de voto de los nacionales ausentes que residan fuera de la Unión Europea.

En lo que se refiere a si es de inmediata efectividad el derecho establecido en el art. 8.B TUE invocamos la **Sentencia de 5 de Febrero de 1963 en el caso Vand Gend & Loods**, en la que se atribuye a los nacionales residentes en otro Estado miembro el derecho de sufragio como inmediatamente exigible y aplicable, por lo que las legislaciones de los Estados miembros deberán adoptar las medidas necesarias para el ejercicio del derecho de sufragio activo y pasivo, y en caso de incumplimiento cabe reclamar jurisdiccionalmente. Las posteriores Directivas solucionarán la cuestión latente.

Nos preocupa que **el TUE no otorga el derecho de sufragio en las elecciones regionales (autonómicas, en nuestro caso) y generales (estatales), y tampoco permite el acceso a la función pública, limitaciones que mediatizan la participación del ciudadano de la Unión en la dirección de los asuntos públicos del Estado miembro en el que se encuentre. Pensamos que debería aplicarse el derecho de sufragio a estas elecciones para conseguir una mayor integración de los ciudadanos de la Unión y no sufrir una discriminación por razón de nacionalidad, que a nuestro entender se produce.**

El inciso final del art. 8.B TUE reza: **"Este derecho se**

ejercerá sin perjuicio de las modalidades que el Consejo deberá adoptar antes del 31 de Diciembre de 1993 (en el caso de las elecciones locales 1994), por una unanimidad a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo; dichas modalidades podrán establecer excepciones cuando así lo justifiquen problemas específicos de un Estado miembro".

Se refiere al **Consejo**, como órgano que debía dictar una norma en la que habían de determinarse las modalidades y condiciones de ejercicio del derecho, los requisitos para el ejercicio en igualdad de condiciones, el número de años de residencia mínimo , la extensión del derecho de sufragio a la elección de Alcaldes o Concejales, mecanismos para evitar el doble voto. **Esa norma se condicionaba al ejercicio del derecho conforme a las mismas condiciones y requisitos en todos los Estados miembros de la Unión**.

Las "excepciones" son otro punto a tratar por la Directiva del Consejo que podían ser de doble naturaleza: **reservas en favor de los nacionales, como el ejercicio de determinados cargos, como Alcalde, Teniente de Alcalde**, etc. **y mecanismos de aplicación gradual o regímenes transitorios** en aquellos Estados en que la proporción de ciudadanos comunitarios sea superior a una cantidad sobre el conjunto de la población. **Si se llevan a cabo estas últimas se está poniendo en tela de juicio el efecto directo y la exigibilidad inmediata del derecho de sufragio en las mismas**

condiciones que los nacionales, así lo pone de manifiesto ARNALDO ALCUBILLA [33] **. Francia y Luxemburgo** se enfrentarían a un grave problema político-constitucional si no pudieran hacer efectivas tales excepciones.

La Sentencia de 21 de Junio de 1974 , asunto Reyners, establece que el efecto directo de la norma se produce una vez concluidos los plazos fijados. Así se consagra el efecto directo no desde la entrada en vigor del Tratado, sino desde la finalización de los plazos concedidos a las Instituciones para la aprobación de las normas en relación a ambos procesos electorales, distintos para las elecciones locales (31 de Diciembre de 1994) y elecciones al Parlamento Europeo (31 de Diciembre de 1993). En el caso de que no se hubieran dictado tales normas (Directivas) el efecto directo del art. 8.B TUE se traduciría, en que se ejercería tal derecho por los ciudadanos comunitarios en las mismas condiciones que las previstas por la legislación interna para los nacionales del Estado de residencia.

[33] ARNALDO ALCUBILLA, E. "El derecho de sufragio de los ciudadanos comunitarios en el Estado de residencia en las elecciones locales y europeas", en el Libro: "Los derechos del europeo". Equipo dirigido por GIL-ROBLES, J.M. Incipit Editores Madrid 1993.

3.2.- DIRECTIVA 94/80/CE, SOBRE MODALIDADES DE EJERCICIO DEL DERECHO DE SUFRAGIO EN LAS ELECCIONES MUNICIPALES.

Analicemos el proceso que se ha seguido en la formulación de la regulación del ejercicio del derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones locales.

En lo que respecta al ejercicio del **derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones locales** el Derecho Comunitario ha sufrido la siguiente evolución a partir del Tratado de la Unión Europea:

- Propuesta de la Comisión [34].

- Dictamen del Comité Económico y Social del 14 de Septiembre de 1994 [35], en el que se subraya que la participación de los ciudadanos de la Unión en las elecciones municipales en todos los Estados miembros puede contribuir a garantizar **la aplicación del principio de no discriminación a causa de la nacionalidad** , principio consagrado en el Tratado CE, y constituir un estímulo para **la mayor integración de los ciudadanos en la vida de la comunidad local**, el Comité Económico y Social acogió favorablemente la propuesta de Directiva, a la par que sugirió que el Consejo

[34] DOC 105 de 13.4.1994, COM (94) 38 y Bol. ½-1994, punto 1.1.1.

[35] Bol. UE 9-1994, punto 1.1.1.

determine el período de aplicación de las excepciones y disposiciones transitorias, que para **el derecho de sufragio pasivo se reduzca el período mínimo a la duración de un mandato** y se tomen las disposiciones necesarias para transponer rápidamente la Directiva a las legislaciones nacionales.

- Dictamen del Comité de las Regiones del 28 de Septiembre de 1994 [36]. El Comité considera que debe respetarse la libertad de sufragio y desea que las restricciones impuestas al ejercicio del derecho de sufragio pasivo sean reducidas y transitorias.

- Dictamen del Parlamento Europeo del 26 de Octubre de 1994 [37]. Favorable, previas enmiendas sobre la simplificación del procedimiento y problemas relativos a la inscripción de oficio en el censo electoral. El Parlamento pidió que se limiten las posibilidades para los Estados miembros de restringir el derecho de sufragio activo y pasivo de los no nacionales, excepto en cuanto a la elección para las funciones de presidente o adjunto de un ente local básico. También se expresó el deseo de que los Estados miembros adopten las medidas necesarias par cumplir la Directiva antes de las primeras elecciones locales ordinarias celebradas con posterioridad al 31 de Diciembre de 1994 y, a más tardar, el 1 de Enero de 1996.

[36] Bol. UE 9-1994, punto 1.1.1.
[37] DOC C 323 de 21.11.1994.

- Directiva 94/80/CE del Consejo, de 19 de Diciembre de 1994, por la que se establecen las normas para el ejercicio del derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales para los ciudadanos de la Unión que residan en un Estado miembro del que no sean nacionales, aprobada por el Consejo (Asuntos Generales), el 19 de Diciembre [38].

Tras la Directiva sobre el derecho de sufragio activo y pasivo para el parlamento Europeo, esta otra constituye el segundo capítulo en la realización de uno de **los principales derechos de la ciudadanía europea consagrados en el apartado 1 del art. 8.B TUE;** con arreglo al mismo todo ciudadano que resida en un Estado miembro del que no sea nacional tendrá derecho a ser elector y elegible en las mismas condiciones que los nacionales.

A efectos de facilitar el entendimiento de esta Directiva definimos algunos términos [39] :

1) Elecciones municipales: "las elecciones por sufragio universal y directo de los miembros del órgano representativo y, en su caso, con arreglo a la legislación de cada Estado miembro, el Alcalde y los miembros del gobierno de un Ente Local básico.

2) Ente Local básico: "las entidades administrativas que

[38] DOC L 368 de 31.12.1994.
[39] Art. 2 Directiva 94/80/CE.

figuran en el Anexo que, con arreglo a la legislación de cada Estado miembro, cuenten con órganos elegidos mediante sufragio universal directo y sean competentes para administrar, en el nivel básico de la organización política y administrativa, bajo su propia responsabilidad, determinados asuntos locales".

3) Censo electoral: " el registro oficial de todos los electores con derecho de sufragio activo en un determinado ente local básico o en una de sus circunscripciones, elaborado y actualizado por la autoridad competente con arreglo a la normativa electoral del Estado miembro de residencia para ser considerados electores o elegibles.

La Directiva permite a los ciudadanos de la Unión optar entre el voto en el Estado de origen o en el Estado de residencia, y dispone la inscripción de los nacionales de la Unión en las mismas condiciones que los electores nacionales. La Directiva precisa que **el voto obligatorio** previsto en ciertas legislaciones nacionales se aplicará a los electores no nacionales que hayan solicitado su inscripción en el censo electoral. Aborda el problema de **la inelegibilidad**, precisando que los Estados miembros podrán reservar o limitar en favor de sus propios nacionales el acceso a determinados cargos electos que impliquen el ejercicio de la autoridad pública o la elección de una asamblea parlamentaria.

De forma general la Directiva se basa en **el principio**

de que toda excepción a las normas generales ha de estar justificada por problemas específicos de un Estado miembro y será revisada a partir de **un Informe que la Comisión presentará antes del término de 1998**. Las excepciones aprobadas por el Consejo se refieren a los Estados miembros en que pueden plantearse problemas específicos por el hecho de que ellos **residan más de un 20 % de ciudadanos de la Unión no nacionales,** permitiéndose reservar el derecho de sufragio activo y pasivo a los electores que satisfagan una serie de requisitos en cuanto a la duración de su residencia.

El plazo de incorporación de esta Directiva a los ordenamientos jurídicos nacionales concluye **el 1 de Enero de 1996.**

- Resolución del Parlamento Europeo sobre la Directiva 94/80/CE del Consejo por la que se fijan las modalidades del ejercicio de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales para los ciudadanos de la Unión residentes en un Estado miembro del que no sean nacionales, aprobada por el Parlamento Europeo el 5 de Abril de 1995 [40].

El Parlamento Europeo considera que al incluir en el texto de la Directiva aprobada la disposición del apartado del art. 12, relativa a **la excepción concedida a Bélgica**, sin que se le formulara consulta previa, el Consejo le ha impedido el ejercicio legítimo de la función que le confiere

[40] DO C 109 de 1.5.1995.

el apartado 1 del art. 8 B TUE. Además advierte a los Estados miembros contra toda actuación que escudándose en la letra de la norma, ocultase una discriminación real e injustificada entre ciudadanos de la Unión.

3.3.- DIRECTIVA 93/109/CE, SOBRE MODALIDADES DE EJERCICIO DEL DERECHO DE SUFRAGIO EN LAS ELECCIONES AL PARLAMENTO EUROPEO.

En lo que respecta al ejercicio del derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones al Parlamento Europeo el Derecho Comunitario ha sufrido la siguiente evolución a partir del Tratado de la Unión Europea:

- Propuesta de la Comisión.

- Dictamen del Parlamento Europeo [41] .

- La 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 [42].

[41] DO nº C 329 de 6.12.1993.
[42] DO L 329 de 30.12.1993 y Bol. 12-1993, punto 1.2.254.

A efectos de facilitar el entendimiento de esta Directiva definimos algunos términos [43] :

1) Elecciones al Parlamento Europeo: "la elección por sufragio universal directo de los representantes en el Parlamento Europeo de conformidad con el Acta de 20 de Septiembre de 1976 [44] ".

2) Territorio electoral: " el territorio de un Estado miembro en el que, conforme al Acta mencionada, y según el régimen electoral de tal Estado miembro, el pueblo de éste último vaya a elegir a sus representantes en el Parlamento Europeo".

3) Elector comunitario: "todo ciudadano de la Unión que, conforme a lo dispuesto en la presente Directiva, tenga derecho de sufragio activo en las elecciones al Parlamento Europeo en su Estado miembro de residencia".

4) Elegible comunitario: "todo ciudadano de la Unión que, conforme a lo dispuesto en la presente Directiva, tenga derecho de sufragio pasivo en las elecciones al Parlamento Europeo en su Estado miembro de residencia".

La Directiva permite a los ciudadano de la Unión optar entre el voto en el Estado de origen o en el Estado de

[43] art. 2 Directiva 93/109/CE.
[44] DO nº L 278 de 8.10.1976.

residencia [45] y dispone la inscripción de los nacionales de la Unión en las mismas condiciones que los electores nacionales. Respecto a las causas de inelegibilidad y excepciones de repite lo estipulado en la Directiva 94/80/CE relativa a las elecciones municipales.

Si el 1 de Enero de 1993, la proporción de ciudadanos de la Unión en edad de votar residentes en un Estado miembro sin poseer la nacionalidad del mismo fuese superior al 20 % del conjunto de los ciudadanos de la Unión en edad de votar y residentes en él, dicho Estado miembro podrá reservar el derecho de sufragio activo y pasivo a los electores comunitarios que lleven residiendo en dicho Estado miembro un período mínimo que no podrá ser superior a cinco años (sufragio activo) y de diez años (sufragio pasivo) [46] .

A más tardar el 1 de Febrero de 1994, los Estados miembros pondrán en vigor las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas para dar cumplimiento a lo establecido en la presente Directiva [47].

- Resolución del Parlamento Europeo sobre el derecho de voto de los ciudadanos de la Unión a las elecciones europeas [48].

---

[45] Art. 4 Directiva 93/109/CE.
[46] Art. 14 Directiva 93/109/CE.
[47] Art. 17 Directiva 93/109/CE.
[48] DO C 44 de 14.2.1994 y Bol. ½-1994, punto 1.1.2.

- Resolución del Parlamento Europeo sobre los obstáculos que se plantean a los ciudadanos de la Unión y la discriminación de los mismos en las elecciones Europeas aprobada el 21 de Abril de 1994 [49] .

En esta Resolución el Parlamento Europeo señala la existencia de barreras burocráticas y la falta de información referente a las listas electorales y la participación en las elecciones europeas de los ciudadanos de la Unión Europea que no residen en su país de origen. El Parlamento pedía a la Comisión que verificara desde el ángulo del principio de no discriminación, la incorporación de la Directiva 93/109/CE del Consejo en los Estados miembros.

El Parlamento Europeo pide también a los Estados miembros que supriman las barreras burocráticas, informen a los ciudadanos de la Unión de sus derecho a participar en las elecciones de 1994 y prorroguen si fuese necesario, el plazo de inscripción en las listas.

4.- EL DERECHO DE SUFRAGIO DE LOS EXTRANJEROS EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO ESPAÑOL.

La situación jurídica de los extranjeros en España se ha transformado radicalmente a partir de **la Constitución**

[49] DOC C 128 de 9.5.1994.

Española de 27 de Diciembre de 1978 (CE) [50] **. El art. 13.1 de la Constitución, que se encuentra inmerso en el Título I "De los Derechos y Deberes Fundamentales" , Capítulo 11 "De los españoles y extranjeros"** determina:

"Los extranjeros gozarán en España de las libertades públicas que garantiza el presente Título en los términos que establezcan los tratados y la ley".

El art. 13.1 CE garantiza directamente a **los extranjeros un conjunto de derechos y libertades en condiciones de igualdad con los nacionales españoles**.

Mientras que el art. 13.2 CE, establece: "Solamente los españoles serán titulares de los derechos reconocidos en el art. 23, salvo lo que, atendiendo a criterios de reciprocidad, pueda establecerse por tratado o ley para el derecho de sufragio activo **y pasivo** [51] en las elecciones municipales.

---

[50] BORRAJO INIESTA, I. "El status constitucional de los extranjeros". Libro: "Estudios sobre la Constitución Española. Homenaje al Profesor Eduardo García de Enterría". Tomo II, Civitas, 1991. SEGARRA I TRIAS, E. "Los derechos fundamentales y libertades públicas de los extranjeros en España", Bosch, Barcelona 1991. FERNÁNDEZ SEGADO, F. "El sistema constitucional español".Dykinson, Madrid, 1992

[51] El precepto contenido en este apartado 2 del art. 13 de la CE se adoptó mediante Reforma Constitucional de 27 de Agosto de 1992 (BOE del día 28). La Reforma, única producida hasta ahora en la Constitución, se ha limitado a introducir las palabras "y pasivo", con referencia al sufragio en las elecciones municipales.

Por primera vez en nuestro Derecho, **la Constitución concede a los extranjeros el derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones locales , excluyéndose el derecho de sufragio activo y pasivo en los demás procesos electorales, como el autonómico y a las Generales. ARNALDO ALCUBILLA [52] considera que se rompe la tradicional concepción de la relación dialéctica entre los derechos de participación que integran el "status activae civitatis" y la condición de ciudadano y que al quedar fuera la participación en las elecciones generales y autonómicas se debe a que para el ejercicio de tales derechos se exige la nacionalidad española. ÁLVAREZ CONDE [53] critica su falta de generosidad y ARNALDO ALCUBILLA** [54] considera correcto el plantamiento constitucional porque no va más allá de donde ha llegado el Derecho Comparado y que la integración política de los extranjeros ha de realizarse de modo progresivo.

El art. 13.2 CE fue desarrollado, con anterioridad a la Reforma del mismo , por **el art. 176 de la LO 5/1985, de 19 de Junio, reguladora del Régimen Electoral General (LOREG), modificada en ese punto por LO 8/1991, de 13 de Marzo.** El art. 176 señala:

---

[52] ARNALDO ALCUBILLA, E. "El derecho de sufragio de los extranjeros en las elecciones locales". Revista Española de Derecho Constitucional, nº 34, 1992.

[53] ÁLVAREZ CONDE, E. "Curso de Derecho Constitucional". Vol.I, Tecnos, Madrid. 1992.

[54] ARNALDO ALCUBILLA, E. "El derecho de sufragio de los extranjeros en las elecciones locales". Revista Española de Derecho Constitucional, nº 34, 1992.

"1. Gozan de derecho de sufragio activo en las elecciones municipales los residentes extranjeros en España cuyos respectivos países permiten el voto a los españoles en dichas elecciones en los términos de un tratado o de la normativa comunitaria.

2. El Gobierno comunicará a la Oficina del Censo Electoral la relación de Estados extranjeros cuyos nacionales residentes en España deban de ser inscritos en el censo".

El art. 176 LOREG transcribe el art. 13.2 CE aunque añadiendo el criterio de la "residencia en España" de los extranjeros, que habrá de entenderse en los términos del **art. 16.1 de la Ley 7/1985, de 2 de Abril, reguladora de las Bases del Régimen Local,** que señala: "la condición de residente se adquiere en el momento de realizar la inscripción en el padrón". **El art. 18.2 LOREG** establece que "los extranjeros domiciliados que sean mayores de edad tienen los derechos y deberes propios de los vecinos, salvo los de carácter político. No obstante, tendrán derecho de sufragio activo en los términos que prevea la legislación electoral general aplicable a las elecciones locales" [55] .

El art. 5 de la LOREG establece los derechos y deberes

[55] ALONSO DE ANTONIO, J.A. Comunicación: "El derecho de sufragio de los ciudadanos europeos en las elecciones municipales en el Estado de residencia. El caso de España". XIII Congreso de la Asociación Española de Teoría del Estado y Derecho Constitucional. Facultad de Derecho de la U.C.M , 25 y 26 de Noviembre de 1993.

de los extranjeros en España. Reza el artículo:

"1. Los extranjeros no podrán ser titulares de los derechos de sufragio activo y pasivo ni acceder al desempeño de cargos públicos o que impliquen ejercicio de autoridad.

2. No obstante lo dispuesto en el apartado anterior, se podrá reconocer el derecho de sufragio activo en las elecciones municipales a los extranjeros residentes, en los términos y las condiciones que, atendiendo a criterios de reciprocidad, sean establecidos por tratado o ley para los españoles residentes en los países de origen de aquéllos".

España ha sido uno de los países que más lejos han llegado en la garantía de los derechos y libertades de los extranjeros, como así lo expresa **la Sentencia del Tribunal Constitucional 115/1987, de 7 de Julio, sobre la Ley Orgánica reguladora de los derechos y libertades de los extranjeros en España.**

En relación con la regulación legal española citaremos: **La Ley Orgánica núm. 7/1985, de 1 de Julio, sobre Derechos y Libertades de los Extranjeros en España** [56] [57] **y el Real Decreto núm. 155/1996, de 2 de Febrero, que establece el Reglamento de ejecución de la Ley Orgánica 7/1985, de 1 de**

[56] BOE nº 158, 3 de Julio de 1985. R. 1591.

[57] GONZÁLEZ RIVAS. "Extranjería y Libre Circulación de Personas". Editorial Comares. Granada, 1995.

Julio, sobre derechos y Libertades de los Extranjeros en España" [58] que deroga el Real Decreto 1119/1986, de 26 de Mayo [59], regulación que se aplicará con carácter supletorio a las personas incluidas en el ámbito del Real Decreto 766/1992, de 26 de Junio [60] , modificado por el Real Decreto 737/1995, de 5 de Mayo [61] , sobre entrada y permanencia en España de nacionales de los Estados miembros de la Unión Europea y otros Estados partes y otros Estados partes en el acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo, firmado en Oporto el 2 de Mayo de 1992 y ratificado por España, el 22 de Noviembre de 1993 [62] , así como a quienes sea de aplicación la Ley 5/1984, de 26 de Marzo [63] , reguladora del derecho de asilo y de la condición de refugiado, modificado por la Ley 9/1994, de 19 de Mayo [64] .

El art. 5 de la LO 7/85 se refiere al derecho de voto y en el art. 5 del Reglamento de 1996 se hace referencia al **"Sufragio y acceso al desempeño de cargos públicos":**

"1. Los extranjeros no podrán ser titulares del derecho

---

[58] BOE 23, nº 47, de 23 de Febrero de 1996. Pag. 6949, rect. BOE 2 Abril, pag. 12376, RCL 630 y 1185.
[59] RCL 1986, 1899 y 2401.
[60] RCL 1992, 1469 y 2450.
[61] RCL 1995, 1675.
[62] RCL 1994, 943.
[63] RCL 1984, 843.
[64] RCL 1994, 1420 y 1556.

de sufragio activo y pasivo, salvo que, atendiendo a criterios de reciprocidad, pueda establecerse por tratado o ley para el derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales, conforme a lo dispuesto en el art. 13.2 de la Constitución".

2. Los extranjeros no podrán acceder al desempeño de cargos públicos o que impliquen ejercicio de autoridad, de acuerdo con el art. 5 de la Ley Orgánica 7/1985".

España ha suscrito **Tratados con Países Bajos (BOE de 8 de Agosto de 1990), Dinamarca (BOE de 30 de Noviembre de 1990), Noruega y Suecia (BOE de 27 de Junio de 1991)**, en los que se regula las condiciones de ejercicio del derecho de sufragio activo en las elecciones locales españolas y derecho de sufragio activo y pasivo en Países Bajos y Dinamarca. Esto puede tener relevancia en **Levante, Baleares, Canarias y Costa del Sol**.

En **la Disposición Transitoria Tercera de la LO 8 / 1991, de 13 de Marzo , de reforma de la LOREG** establece **una "cláusula de demora"** , en la que explica que el art. 176.1 LOREG sólo sería de aplicación a partir de **las primeras elecciones municipales convocadas con posterioridad a 1992**. Por tanto en las elecciones celebradas el 26 de Mayo, convocadas por el RD 391/1991, de 1 de Abril, no pudieron participar los nacionales de Países Bajos y Dinamarca, lo que supone la suspensión de un tratado sin utilizar los

procedimientos del **art. 96.1 CE**, de donde había de deducirse la inconstitucionalidad de la cláusula [65] .

En **la Sentencia del Tribunal Constitucional 112/1991, de 20 de Mayo** se afirmaba que se limitaba el ejercicio del derecho de sufragio al activo y no al pasivo (FJ 21). RUBIO LLORENTE [66] advierte que "la autorización que la Constitución concede para que mediante ley o tratado, se otorgue a los extranjeros el derecho de sufragio activo en las elecciones municipales es una excepción del principio, consagrado en el mismo artículo, que limita a los españoles el ejercicio de los derechos políticos y no puede en consecuencia, interpretarse más allá de sus términos estrictos". Esta era la opinión general de la doctrina según afirma ALONSO DE ANTONIO [67].

La ratificación del Tratado de la Unión Europea originó **un debate doctrinal acerca de su contradicción con la Constitución Española,** especialmente en relación con el derecho de sufragio pasivo de los extranjeros en las elecciones municipales ya que la concesión del derecho de voto a los nacionales comunitarios no planteaba ningún

---

[65] ARNALDO ALCUBILLA, E. "El derecho de sufragio de los extranjeros..."

[66] RUBIO LLORENTE, F. "La Constitución Española y el Tratado de Maastricht". Revista Española de Derecho Constitucional, nº 36, 1992.

[67] ALONSO DE ANTONIO, J.A. Comunicación: " El derecho de sufragio de los ciudadanos europeos en las elecciones municipales en el Estado de residencia..."

problema, pues la Constitución contemplaba esa posibilidad para los extranjeros y antes de la firma del Tratado de la Unión Europea, España suscribió tratados e introducido modificaciones en la legislación electoral [68] .

De acuerdo con **la Declaración del Tribunal Constitucional** sobre **el requerimiento del Gobierno el 1 de Julio de 1992**, se procedió a la reforma del art. 13.2 CE, requisito necesario para la ratificación del Tratado de Maastricht [69].

La reforma del art. 13.2 CE consistió en **añadir al adjetivo "activo" una conjunción y otro adjetivo "y pasivo". De esta manera los extranjeros pueden elegir y ser elegidos en las elecciones municipales, con la condición que exista reciprocidad y siempre que se establezca por Tratado o Ley.** JORGE DE ESTEBAN [70] aduce razones técnicas, políticas y gramaticales ("atentado a la sintaxis de la lengua") por lo que puede ser criticada la reforma constitucional.

---

[68] Francia realizó una reforma constitucional para ratificar el Tratado de Maastricht. La Ley Constitucional de 25 de Junio de 1992 reforma el art. 88.3 de la Constitución, reconociendo el voto y la capacidad para ser concejales a los residentes comunitarios, pero prohíbe que estos puedan ser Alcaldes y que participen en la elección de senadores.

[69] Se otorgó la autorización para la prestación de consentimiento del Estado español mediante LO 10/1992, de 28 de Diciembre. El Tratado de la Unión Europea ha sido ratificado por Instrumento de 29 de Diciembre de 1992 (BOE nº 11, de 13 de Enero de 1994; corrección de errores., BOE nº 12, de 14 de Enero de 1994.

[70] DE ESTEBAN, J, "Curso de Derecho Constitucional Español", Tomo I. Facultad de Derecho, Universidad Complutense, Madrid, 1992.

ALONSO DE ANTONIO [71] formula los efectos de la reforma constitucional:

1) La naturaleza del Tratado de Maastricht **impide que en España se niegue el derecho de sufragio a los nacionales comunitarios que no lo concedan a los españoles residentes en ellos,** a pesar de la reciprocidad que exige el art. 13.2 CE.

2) La aprobación del TUE exige **la modificación de la legislación electoral española** para permitir su adaptación al Derecho Comunitario dictado a partir del art. 8.B TUE.

3) El nuevo art. 13.2 CE permite **la extensión de los derechos de sufragio activo y pasivo a todos los extranjeros, europeos o no. Supondrá el aumento del cuerpo electoral para las elecciones municipales,** con la participación de los ciudadanos hispanoamericanos y consecuencias políticas en Levante y Costa del Sol.

4) El art. 13.2 CE obligará a **negociar los Tratados suscritos con Países Bajos, Dinamarca, Noruega y Suecia**, para incorporar el derecho de sufragio pasivo de sus nacionales residentes en España (especialmente con Noruega, Estado que no forma parte de la Unión Europea).

[71] ALONSO DE ANTONIO, A. Comunicación. "El derecho de sufragio de los ciudadanos europeos..."

Se ha dictado **el Real Decreto 202/1995, de 10 de Febrero, por el que se dispone la formación del censo electoral de extranjeros residentes en España para las elecciones municipales** [72] **.**

BIBLIOTECA VIRTUAL MIGUEL DE CERVANTES

[72] BOE nº 38, 14.2.1995.

VI.- EL DERECHO DE PROTECCIÓN DIPLOMÁTICA Y CONSULAR DEL CIUDADANO DE LA UNIÓN EUROPEA.

BIBLIOTECA VIRTUAL MIGUEL DE CERVANTES

VI.- EL DERECHO DE PROTECCIÓN DIPLOMÁTICA Y CONSULAR DEL CIUDADANO DE LA UNIÓN EUROPEA.

1.- Régimen jurídico de la protección diplomática y consular en el Derecho Internacional.
   1.1.- Ámbito normativo.
   1.2.- El derecho de protección diplomática.
      1.2.1.- Concepto
      1.2.2.- Naturaleza jurídica
      1.2.3.- Modos de ejercicio.
      1.2.4.- Condiciones de ejercicio.
   1.3.- Las Misiones Diplomáticas.
   1.4.- Las Oficinas Consulares.
2.- El derecho de protección diplomática y consular en el Tratado de la Unión Europea.
   2.1.- Antecedentes históricos.
   2.2.- Requisito de la nacionalidad de un Estado miembro.
   2.3.- Interpretación del contenido y alcance de los arts. 8 C y J.6 TUE.
   2.4.- Decisión del Consejo, de 19 de Diciembre de 1995, relativa a la protección de los ciudadanos de la Unión Europea por las representaciones diplomáticas y consulares.

1.- RÉGIMEN JURÍDICO DE LA PROTECCIÓN DIPLOMÁTICA Y CONSULAR EN EL DERECHO INTERNACIONAL.

1.1.- ÁMBITO NORMATIVO.

Hoy día el inventario de normas consuetudinarias y convencionales en vigor dedicadas a la protección de los derechos y libertades fundamentales de ámbito universal es abrumador. Baste recordar [1]:

"Declaración Universal de Derechos del Hombre", adoptada y proclamada por la Asamblea General de la ONU en su Res 217 (III), en Nueva York, el 10 de Diciembre de 1948.

"Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos", firmado en Nueva York, el 16 de Diciembre de 1966, ratificado en España el 27 de Abril de 1977 (BOE nº 103, de 30 de Abril de 1977).

Convenio de Ginebra para mejorar la suerte de los heridos y enfermos de las fuerzas armadas en campaña, Ginebra, 12 de Agosto de 1949. Instrumento de Ratificación de 4 de Agosto de 1952 (BOE núm. 236, de 23 de Agosto de

[1] TORRES UGENA, NILA. "Textos normativos de Derecho Internacional Público", Civitas, Madrid 1994.

1952).

Convenio de Ginebra para mejorar la suerte de los heridos y enfermos y náufragos de las fuerzas armadas en el mar. Ginebra, 12 de agosto de 1949. Instrumento de Ratificación de 4 de Agosto de 1952 (BOE núm. 239, de 26 de Agosto de 1952).

Convenio de Ginebra relativo al trato de los prisioneros de guerra. Ginebra, 12 de Agosto de 1949. Instrumento de Ratificación de 4 de Agosto de 1952 (BOE núm. 249, de 5 de Septiembre de 1952).

Convenio de Ginebra relativo a la protección de personas civiles en tiempo de guerra. Ginebra, 12 de Agosto de 1949. Instrumento de Ratificación de 4 de Agosto de 1952 (BOE núm. 246, de 2 de Septiembre de 1952).

Protocolos adicionales a dichos Convenios de Ginebra.

Convención sobre el Estatuto de los Refugiados. Ginebra de 28 de Julio de 1951. Instrumento de Adhesión de 14 de Agosto de 1978 (BOE núm. 252, de 21 de Octubre de 1978; corrección de errores en BOE núm. 272, de 14 de Noviembre).

Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados. Nueva York, 31 de Enero de 1967. Instrumento de Adhesión de 14 de Agosto de 1978 (BOE núm. 252, de 21 de Octubre de 1978).

Convención contra la tortura y otros tratos o penas

crueles, inhumanos o degradantes. Nueva York, 10 de Diciembre de 1984. Instrumento de Ratificación de 21 de Octubre de 1987 (BOE núm. 268, de 9 de Noviembre de 1987).

- De ámbito comunitario:

Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, Roma, 4 de Noviembre de 1950. Instrumento de Ratificación de 26 de Septiembre de 1979.(BOE núm. 243, de 10 de Octubre de 1979).

Protocolos a dicho Convenio Europeo.

Convenio Europeo para la prevención de la tortura y de las penas o tratos inhumanos o degradantes. Estrasburgo, de 26 de Noviembre de 1987. Instrumento de Ratificación de 2 de Mayo de 1989 (BOE núm. 159, de 5 de Julio de 1989).

Normas de Derecho Internacional dedicadas a la protección diplomática y consular:

Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas. Viena, 18 de Abril de 1961. Instrumento de Adhesión de 21 de Noviembre de 1967 (BOE núm. 21, de 24 de Enero de 1968).

Convención de Viena sobre Relaciones Consulares. Viena, 24 de Abril de 1963. Instrumento de Adhesión de 3 de Febrero de 1970 (BOE núm. 56, de 6 de Marzo de 1970).

Convención sobre la prevención y el castigo de delitos contra personas internacionalmente protegidas, inclusive los Agentes Diplomáticos. Nueva York, 14 de Diciembre de 1973. Instrumento de Adhesión de 8 de Agosto de 1985 (BOE núm. 33, de 7 de Febrero de 1986).

Ha habido, pues, un proceso de acercamiento o interacción sobretodo declarativo entre el tradicional Derecho Internacional consuetudinario en materia de extranjería y el desarrollo contemporáneo de un Derecho Internacional convencional en materia de Derechos Humanos. Tal interacción ha permitido la síntesis de un consenso sobre el contenido sustantivo de un estándar único de protección del particular, nacional o extranjero, tanto en tiempo de paz como de conflicto interno, en torno a un conjunto de derechos y libertades.

1.2.- EL DERECHO DE PROTECCIÓN DIPLOMÁTICA.

1.2.1.- CONCEPTO.

Podemos definir la protección diplomática como "La acción de un Gobierno ante otro Gobierno extranjero para reclamar respecto de sus nacionales o, excepcionalmente, de otras personas, el respeto al Derecho Internacional o para

obtener ciertas ventajas a su favor" [2] .

SIORAT [3] entiende por protección diplomática "la puesta en movimiento por el Estado de la acción diplomática o de la acción judicial internacional en razón de los daños sufridos por sus nacionales en el extranjero".

Las definiciones anteriores no recogen la evolución reciente en materia de subjetividad internacional relativa a las organizaciones internacionales. Véase **el dictamen del TIJ de 11 de Abril de 1949.**

KISS [4] estima que la anterior definición debe ser ampliada en el sentido de que la protección debe ser entendida como la acción que ejerce un sujeto de Derecho Internacional respecto a otro sujeto de Derecho Internacional en favor de ciertos individuos que tienen ligámenes determinados con él.

DIEZ DE VELASCO [5] establece que la protección diplomática puede ser ejercitada con la triple finalidad:

---

[2] DICTIONNAIRE DE LA TERMINOLOGIE DU DROIT INTERNATIONAL. París, 1960.

[3] SIORAT, L. "La protección diplomatique", en Juris - Classeur de Droit International, Fasc. 250-A.

[4] KISS, A. CH. "La protection diplomatique", Enciclopédie Dalloz, T.II, París, 1969.

[5] DIEZ DE VELASCO, M. "Instituciones de derecho Internacional Público". Tomo I, Tecnos, Madrid 1988.

1) Prevenir la violación de normas internacionales relativos a extranjeros.

2) Para obtener que cese una actividad de carácter ilícito.

3) Para obtener una reparación.

1.2.2.- NATURALEZA JURÍDICA.

La Sentencia del Tribunal Permanente de Justicia Internacional, órgano jurisdiccional de la Sociedad de Naciones, en el caso Mavrommatis sostiene:

"Es un principio elemental del Derecho Internacional el que autoriza al Estado a proteger a sus nacionales lesionados por actos contrarios al Derecho Internacional cometidos por otro Estado, del que no ha podido obtener satisfacción por las vías ordinarias".

GEMMA PRIETO [6] aclara que este principio puede actuarse por medio de "la asistencia y protección lato sensu" que realizan los agentes diplomáticos y consulares en favor de

[6] GEMMA PRIETO, M. "El derecho del ciudadano europeo a la protección diplomática y consular". "Los derechos del europeo". Equipo dirigido por José Mª GIL ROBLES. Incipit Editores, Madrid 1993.

sus nacionales, bien a través de "la protección diplomática stricto sensu", que implica una formalización jurídica de la reclamación. La gran cuestión que plantea el art. 8 C TUE se halla en determinar cuál de los dos sentidos habrá que estimar.

Como sujetos de la protección diplomática debe estimarse los Estados y las organizaciones internacionales. Así lo constató **el Tribunal Internacional de Justicia en su dictamen de 11 de Abril de 1949, sobre reparación de ciertos daños sufridos al servicio de las Naciones Unidas, emitido con ocasión de la muerte del Conde Bernardotte en Palestina.**

La titularidad de la acción corresponde al Estado o ente dotado de subjetividad jurídico-internacional y no al particular perjudicado. El dictum del Tribunal Permanente de Justicia Internacional en la Sentencia Mavrommatis antes citada señala:

"Al hacerse cargo de la causa de uno de los suyos, al poner en movimiento en su favor la protección diplomática (...) ese Estado hace valer, a decir verdad, su propio derecho, el derecho que tiene a hacer respetar en la persona de sus súbditos el Derecho Internacional".

Criterio repetido en **la Sentencia del Tribunal Internacional de Justicia en el caso Nottebohm. Charles**

Rousseau [7] expresa: "Cuando el Estado endosa una reclamación, la hace suya", lo que convierte a la protección diplomática en una "especie de plataforma giratoria, que desvía el litigio de la esfera interna a la internacional y convierte la primitiva relación de individuo perjudicado a Estado responsable, en una relación de Estado reclamante a estado responsable".

GEMMA PRIETO [8] desarrolla de este principio las siguientes consecuencias:

1) El carácter discrecional del ejercicio por el Estado de la protección diplomática es una regla prácticamente indiscutida.

2) El Estado reclamante goza de plenas facultades sobre el modo y la forma de plantear la defensa jurídica de su derecho, pudiendo disponer ampliamente en materia de transacción, desistimiento, renuncia o cualquier otra forma de solución directa o indirecta de la controversia.

3) No cabe la renuncia a la protección diplomática, conocida como cláusula Calvo, por el nombre del político y jurista argentino, del s. XIX, que se incluía con frecuencia

---

[7] ROUSSEAU, CHARLES. "Derecho Internacional Público. Ariel, Barcelona, 1966.

[8] GEMMA PRIETO, M. "El derecho del ciudadano europeo a la protección diplomática y consular". "Los derechos del europeo". Equipo dirigido por JOSÉ Mª GIL ROBLES. Incipit Editores, Madrid, 1993.

en los contratos entre Estados iberoamericanos y empresas extranjeras.

4) El Estado que vea satisfecha su reclamación y obtenga por ello una indemnización puede determinar discrecionalmente el destino de la misma.

El Estado mediante la protección diplomática ejercida un derecho propio y no un derecho del ciudadano o nacional suyo. Una vez que el Estado inicia la protección, la persona física o jurídica no está legitimada para renunciar a la protección diplomática o para hacer desistir al Estado de una acción emprendida.

La renuncia a la protección es negada por la mayoría de la doctrina, tomando como base las decisiones jurisprudenciales anteriormente citadas. La cuestión se planteó por la práctica en los países de Hispanoamérica de la **"cláusula Calvo"**. DIEZ DE VELASCO [9] la conceptúa como la cláusula que " se incluía en los contratos celebrados con extranjeros, especialmente los relativos a obras públicas, una cláusula por la que las empresas y ciudadanos extranjeros declaraban que consentían expresamente el ser equiparados a los nacionales a efectos de reclamaciones y de acciones judiciales y renunciaban a cualquier trato, prerrogativa o facultad que les correspondiese por su condición de

[9] DIEZ DE VELASCO, M. "Instituciones de Derecho Internacional Público". Tomo I, Tecnos, Madrid 1988.

extranjeros, incluidas entre ellas la protección diplomática."

No existe ninguna norma de Derecho Internacional que obligue al Estado al ejercicio de la protección diplomática: las normas habrá que encontrarlas en el Derecho interno respectivo. En él puede estar incluso regulada la materia; en caso contrario; tanto para el Derecho interno como para el Derecho Internacional, se trata de una competencia puramente discrecional.

BIBLIOTECA VIRTUAL MIGUEL DE CERVANTES

1.2.3.- MODOS DE EJERCICIO.

Los procedimientos de ejercicio pueden ser de muy diverso tipo. Lo normal es que **se recurra a las gestiones diplomáticas, bien oficiosas u oficiales; y dentro de éstas últimas, la principal es la presentación de una reclamación formal.** Si ésta no tiene una respuesta satisfactoria por medio de un arregla directo, se puede recurrir a los diferentes medios de arreglo de controversias, incluido el judicial, si las partes así lo conviniese o hubieran aceptado la competencia de algún órgano judicial.

Es discutible que pueda actualmente ejercerse el derecho de protección diplomática por medios no pacíficos, como en otra épocas. **El bloqueo naval a Venezuela en 1902 por Gran**

Bretaña, Alemania e Italia, fue la reacción de los Estados de Hispanoamérica que se conoce como Doctrina Drago. Como transacción se llegó a la firma de **la "Convención Drago-Porter sobre la limitación del empleo de la fuerza para el cobro de las deudas contractuales , en la II Conferencia de Paz de la Haya de 1907. Las repúblicas Hispanoamericanas en la IV Conferencia Panamericana de 1910 adoptaron un "Convención sobre reclamación de las deudas pecuniarias."**

1.2.4.- CONDICIONES DE EJERCICIO.

BIBLIOTECA VIRTUAL MIGUEL DE CERVANTES

DIEZ DE VELASCO establece que para que la protección diplomática pueda ser actuada se requiere la concurrencia de los requisitos siguientes:

1) Nacionalidad de la reclamación.

2) Agotamiento de los recursos internos por la vía judicial.

3) Conducta correcta de la persona en cuyo favor se ejerce la protección diplomática.

Examinemos cada una de ellas.

1) Nacionalidad de la reclamación. La Sentencia del Tribunal Permanente de Justicia Internacional, en el Asunto

del ferrocarril Panevezys - Saldutiskis [10] supone que :

"En ausencia de acuerdos particulares, sólo el vínculo de nacionalidad entre el Estado y el individuo le da a aquél el derecho a la protección diplomática".

Se deduce que cabe en el ejercicio de la protección diplomática por un Estado [11] **:**

a) Cuando el agraviado sea nacional suyo.

b) Cuando no lo sea, siempre que existan acuerdos particulares, como el caso de la representación internacional de un Estado por otro, y nosotros añadiríamos en virtud del art. 8 C TUE.

A ello debemos añadir los casos de protección funcional ejercida por las Organizaciones Internacionales, aunque no debe situarse exactamente dentro del concepto de "nacionalidad de la reclamación".

Dos cuestiones se plantean al estudiar el concepto de "Nacionalidad de la reclamación", que comentaremos posteriormente en relación con el art. 8 C TUE, en un epígrafe independiente:

---

[10] C.P.J.I: Serie A/B, n. 76

[11] DIEZ DE VELASCO, M. "Instituciones de Derecho Internacional Público". T. I, Tecnos, Madrid 1988.

a) La doble nacionalidad.

b) La continuidad de la nacionalidad a efectos de la reclamación.

Respecto a **la doble nacionalidad** decir que el Estado no puede proteger a una persona que tenga también la nacionalidad del Estado frente al que se reclama. Regla que cuenta a su favor con el pronunciamiento colectivo del **Institut de Droit International, en su Sesión de Varsovia de 1965, el art. 4 de la Convención de la Haya de 1930, referente a cuestiones relativas a los conflictos de leyes sobre la nacionalidad, la decisión del Tribunal Permanente de Arbitraje de 5 de Mayo de 1912 en el caso Canevero, el dictamen citado del T.I.J. de 11 de Abril de 1949 sobre Reparación de daños sufridos al servicio de las N.U. (C.I.J.: Recueil 1949) y la decisión de la Comisión de Conciliación italo-americana dad en Madrid el 10 de Junio de 1955, Caso Strunsky-Mergé (R.I.V 1956).**

En los caso de doble nacionalidad en que el individuo es nacional de más de un Estado, siempre que ninguno de ellos sea el Estado contra el que se reclame, se sigue **el criterio de la nacionalidad efectiva,** es decir, que se considera como más autorizado el Estado para ejercer la protección diplomática con el que la persona mantiene los lazos más estrechos. **El Tribunal Internacional de Justicia en su Sentencia de 6 de Abril de 1955, en caso Nottebohm dijo:**

"La nacionalidad es un vínculo jurídico basado en un hecho social de conexión, en una efectiva solidaridad de existencia, de intereses y de sentimientos, unido a una reciprocidad de derechos y deberes. Puede decirse que constituye la expresión jurídica del hecho de que el individuo al cual se le confiere ... está de hecho más estrechamente vinculado a la población del Estado que se le ha conferido (nacionalidad) que a la de cualquier otro."

"Conferida por un Estado (nacionalidad) no le otorga un título para ejercer la protección frente a otro Estado más que si esta concesión representa la traducción, en términos jurídicos, de la vinculación entre el individuo considerado y el Estado que le ha hecho su nacional".

En relación con **la continuidad de la nacionalidad a efectos de la reclamación**. Distinguimos varios momentos en que ha de existir el vínculo nacional entre el Estado y la persona para fundamentar la protección. Tales como en aquel se ha sufrido el perjuicio, el agotamiento de recursos internos o el Estado se halla decidido a intervenir. La doctrina no se pone de acuerdo, nosotros nos decantamos por **la opinión del Institut de Droit International; la persona debe estar en posesión de la nacionalidad del Estado reclamante, tanto en el momento de presentación de la reclamación, como en el que se produjo la reclamación de la demanda.** Se pretende evitar el cambio de nacionalidad en el momento de la reclamación en la búsqueda de un Estado más

solícito. Rigidez que debe ser paliada en el caso de anexión de territorios o por independencia. El Institut de Droit International introduce un correctivo recogiendo los últimos supuestos mencionados. En **el Asunto Barcelona Traction** se planteó en la fase oral.

Respecto a la nacionalidad de las personas jurídicas existen diversos criterios doctrinales en los que se basan la determinación de la nacionalidad: lugar de constitución, de explotación, del domicilio social y el del Estado que autoriza la constitución. La jurisprudencia estima en general que la persona jurídica ostenta la nacionalidad del Estado en que se constituyó como tal sociedad. **Véase Sentencia del Tribunal Internacional de Justicia (C.I.J.: Recueil 1970)**:

"La regla tradicional atribuye el derecho a ejercer la protección diplomática de una Sociedad al Estado bajo cuyas leyes se ha constituido ésta y en el que la misma tiene su sede".

Asimismo se prevé **una protección específica de los accionistas de las Sociedades,** en términos que se plantearon en **el caso de la Barcelona Traction (C.I.J.: Recueil 1970).** La posición del Tribunal fue la siguiente: sólo el Estado de la nacionalidad de la sociedad puede ejercer la protección diplomática, de manera que no está legitimado aquel cuyos nacionales hayan sufrido perjuicios indirectos por daños causados a la sociedad; todo ello con matices y salvedades

que no son ahora del caso, respecto de los daños eventualmente causados a los accionistas como tales cabe el ejercicio de la protección por el Estado de su nacionalidad.

2) Agotamiento de los recursos internos por la vía judicial. Es otra de las condiciones que deben cumplirse para el ejercicio de la protección diplomática. **El Tribunal Internacional de Justicia (C.I.J.: Recueil 1959) ha definido la regla del agotamiento:**

"Antes de recurrir a la jurisdicción internacional, se ha considerado necesario que el Estado en que se ha cometido la lesión pueda remediarla por sus propios medios, en el marco de su ordenamiento jurídico interno."

Dicha regla consiste en que sean utilizados directamente por el individuo lesionado o, en su nombre, todos los recursos judiciales y administrativos que la legislación del Estado autor del acto origen de la reclamación ponga a disposición de los particulares.

Encontramos varias excepciones en la regla del agotamiento:

a) Cuando por medio de una cláusula expresa en un compromiso arbitral u otro instrumento, el Estado contra el que se reclama haya renunciado a que se agoten los recursos.

b) Cuando no estén previstos en la legislación interna los oportunos recursos.

c) Cuando los Tribunales internos

"no tienen competencia para conocer una acción que se intente ante ellos" (C.P.J.I: Serie A/B n.76).

d) Según enunció el Tribunal Internacional de Justicia (C.P.I.J: Serie A/B, n. 76):

"no es necesario recurrir una vez más a los Tribunales internos si el resultado debe ser la repetición de una decisión ya dada".

e) Cuando la decisión es tomada por una autoridad gubernamental contra la cual

"no hay remedios adecuados previstos en la legislación interna". (C.I.J: Recueil 1959).

f) En los casos de retrasos injustificados en la administración de justicia por los Tribunales, o cuando éstos no dicten su sentencia en un plazo razonable. En este último inciso no coincidimos con DIEZ DE VELASCO por que) cuándo se estima que ha finalizado el plazo razonable ?.

La regla del no agotamiento plantea una serie de

problemas de orden procesal, como son los de su carácter de excepción y el de los efectos de no agotamiento.

3) Conducta correcta de la persona en cuyo favor se ejerce la protección diplomática. Tercera de las condiciones del ejercicio de la protección diplomática. Regla conocida por la excepción de **"manos limpias"**, nacida de la doctrina anglosajona, **"Teoría de las clean hands"**, que ha pasado al Derecho Internacional.

Se trata de precisar si la conducta contraria al Derecho interno del Estado contra el que se reclama o al Derecho Internacional de la persona en favor de la que se ejerce la protección diplomática, puede influir a los efectos de la realización de la protección y en las consecuencias de ésta.

Dicha conducta incorrecta puede influir en tres momentos:

a) Para que el Estado del cual es nacional le niegue la protección y no ejercite este derecho.

b) Para que se considere como una causa de inadmisibilidad de la demanda o reclamación.

c) Como una cuestión a examinar en el estudio del fondo del asunto, para exonerar de responsabilidad del Estado demandado o servir de base a una demanda reconvencional de

este último.

En relación con el primero, no encontramos precedentes en la práctica internacional, existen sin embargo casos en que se ha ejercido sin observar la conducta incorrecta de los protegidos. La negativa a ejercer la protección diplomática es un acto discrecional del Estado.

Respecto al segundo caso tampoco hemos encontrado precedente alguno.

Finalmente, por lo que se refiere a la tercera hipótesis, como causa de exoneración o limitación de la responsabilidad, cabe pensar que éste es el camino previsible de introducción de la institución anglosajona en el Derecho Internacional en base a opiniones doctrinales y precedente jurisprudencial. Nos referimos al **Caso "I'm alone", entre Canadá y EE.UU** (R.S.A.: Vol. III), en el que la Sentencia no acogió la tesis norteamericana de exoneración de responsabilidad basada en que el barco canadiense hundido por un guardacostas americano se dedicaba al tráfico de alcoholes, la compensación por la que se condenó a EE.UU no fue por el hundimiento del buque, sino por las pérdidas de tripulación y los gastos parciales de procedimiento. Se deduce de lo dicho que la conducta incorrecta no se estimó en la causa pero ejerció positiva influencia la naturaleza de las actividades del buque, que en aquél momento, 1929, se encontraba vigente la "Ley seca" en EE.UU.

1.3.- LAS MISIONES DIPLOMÁTICAS.

La regulación jurídica fundamental del establecimiento de relaciones diplomáticas la hallamos en la **Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas. Viena, 18 de Abril de 1961.** Instrumento de Adhesión de 21 de Noviembre de 1967 (BOE núm. 21, de 24 de Enero de 1968), que a continuación vamos a examinar sucintamente, y que nos servirá de base de estudio de la regulación del derecho de protección diplomática en el Tratado de la Unión Europea.

El establecimiento de relaciones diplomáticas está dominada por el principio general de mutuo acuerdo entre los Estados interesados. **El art. 8 de la Convención de la Habana de 1928 y el art. 2 de la Convención de Viena de 1961** consagran este principio:

" El establecimiento de relaciones diplomáticas entre Estados y el envío de misiones diplomáticas permanentes se efectuará por consentimiento mutuo".

Principio que extiende su campo de acción no sólo al hecho de creación de la misión diplomática (art. 2 Convención de Viena de 1961), sino también a la determinación de su rango (art. 14 y 15), a la posibilidad de establecer oficinas

de la misión en localidades distintas de la sede principal (art. 12), a la acreditación múltiple (art. 5.1) y a la cuestión de fijar el número de personas que forman parte de la misión (art. 11.1) [12].

En España, la creación, modificación y supresión de una misión diplomática se realiza mediante Real Decreto, a iniciativa del Ministerio de Asuntos Exteriores y a propuesta del Ministerio para las Administraciones Públicas, según lo dispuesto en **el art. 11 del Real Decreto 62/1987 de 8 de Mayo sobre organización de la Administración del Estado en el exterior.** Estamos en presencia de una competencia del Gobierno, en cuyas manos queda, pues, el establecimiento de relaciones diplomáticas con otros países.

Las funciones de las misiones diplomáticas se determinan en el art. 3.1 de la Convención de Viena de 1961:

"1. Las funciones de una misión diplomática consisten principalmente en:

a) representar al Estado acreditante ante el Estado receptor;

b) proteger en el Estado receptor los intereses del Estado acreditante y los de sus nacionales dentro de los

[12] PASTOR RIDRUEJO, J. A. "Curso de Derecho Internacional Público y Organizaciones Internacionales". Tecnos, Madrid, 1994.

límites permitidos por el Derecho Internacional;

c) negociar con el Gobierno del Estado receptor;

d) enterarse por todos los medios lícitos de las condiciones y de la evolución de los acontecimientos en el Estado receptor e informar sobre ello al Gobierno del Estado acreditante;

e) fomentar las relaciones amistosas y desarrollar las relaciones económicas, culturales y científicas entre el Estado acreditante y el Estado receptor."

Del art. 1 de la Convención de Viena de 1961 se desprende que forman parte de la misión diplomática las siguientes categorías de personas: el Jefe de la misión, los Miembros del personal diplomático, los Miembros del personal administrativo y técnico y los Miembros del personal de servicio de la misión. Sólo el jefe de la misión y los miembros del personal diplomático son agentes diplomáticos en el sentido de la Convención, precisión importante a efectos de los privilegios e inmunidades.

Por Jefe de la misión se entiende "la persona encargada por el Estado acreditante de actuar con carácter de tal" (art. 1.a)). Se dividen en tres clases (art. 14.1):

1) Embajadores o Nuncios acreditados ante los Jefes de

Estado y otros Jefes de misión de rango equivalente.

2) Enviados, Ministros o Internuncios acreditados ante los Jefes de Estado.

3) Encargados de negocio acreditados ante los Ministros de Relaciones Exteriores.

Por miembros de la misión se entiende "el Jefe de la misión y los miembros del personal de la misión" (art. 1.b)).

Por miembros del personal de la misión se entiende "los miembros del personal diplomático, del personal administrativo y técnico y del personal de servicio de la misión" (art. 1.c)).

Por miembros del personal diplomático se entiende los miembros del personal de la misión que posean la calidad de diplomático" (art. 1. d)).

Por agente diplomático se entiende "el Jefe de la misión o un miembro del personal diplomático de la misión" (art. 1.e)).

Por miembros del personal administrativo y técnico se entiende los miembros del personal de la misión empleados en el servicio administrativo y técnico de la misión" (art. 1.f)).

Por miembros del personal de servicio se entiende "los miembros del personal de la misión empleados en el servicio doméstico de la misión" (art. 1.g)).

En lo que concierne a los privilegios e inmunidades de la misión diplomática son los siguientes: inviolabilidad de la sede, archivos, documentos y correspondencia; libertad de comunicación; derecho a utilizar la bandera y el escudo del Estado acreditante, y exenciones fiscales y aduaneras. La misión diplomática disfruta también de la inmunidad de jurisdicción y ejecución que apenas si se refiere la Convención de Viena.

Son varias las causas por las que pueden terminar las funciones de una misión: ruptura de relaciones diplomáticas entre el Estado acreditante y el Estado receptor, conflicto armado entre ellos, desaparición de la personalidad jurídica del Estado acreditante o receptor, supresión de la misión sin ruptura de relaciones diplomáticas, etc.

1.4.- LAS OFICINAS CONSULARES.

La regulación jurídica fundamental del establecimiento de relaciones consulares la encontramos en la **Convención de Viena sobre Relaciones Consulares. Viena, 24 de Abril de 1963.** Instrumento de Adhesión de 3 de Febrero de 1970 (BOE

núm. 56, de 6 de Marzo de 1970).

El principio básico que rige el establecimiento de relaciones consulares es el del consentimiento recíproco entre el Estado que envía y el Estado receptor. El art. 2.1 de la Convención de Viena de 1963 dice:
"El establecimiento de relaciones consulares entre Estados se efectuará por consentimiento mutuo."

El establecimiento de relaciones consulares tiene consecuencias de menor entidad que el mantenimiento de relaciones diplomáticas; las primeras no significan reconocimiento de Estados porque no tienen carácter representativo. Tampoco significan el reconocimiento de gobiernos. El consentimiento otorgado para el establecimiento de relaciones diplomáticas implicará consentimiento para relaciones consulares (art. 2.2 Convención).

También depende del mutuo acuerdo el establecimiento de una oficina consular en el territorio del Estado receptor; la determinación de la sede del consulado, su clase y la circunscripción consular, así como las modificaciones de ellas; la apertura del viceconsulado y el ejercicio de funciones consulares fuera de la circunscripción consular (art. 6).

En España la creación, modificación y supresión de

oficinas consulares se hace por orden del Ministerio de Asuntos Exteriores, sin perjuicio de las competencias que correspondan al Ministerio para las Administraciones Públicas en materia de organización (art. 21 Real Decreto 62/1987 de 8 de Mayo sobre organización de la administración del Estado en el exterior).

Las funciones de las Oficinas consulares que vienen asignadas en el art. 5 de la Convención de Viena podemos clasificarlas siguiendo a PASTOR RIDRUEJO [13] en:

1) Las que coinciden en cierto modo con las funciones de las misiones diplomáticas.

2) Asistencia a nacionales.

3) Extensión de pasaportes, documentos de viaje y visados.

4) Notariales y registrales.

5) Cooperación judicial internacional.

6) En materia de navegación marítima y aérea.

7) Residuales.

[13] PASTOR RIDRUEJO, J. A. "Curso de Derecho Internacional Público y Organizaciones Internacionales". Tecnos, Madrid, 1994.

Un primer grupo de funciones consulares es el constituido por aquellas que, con ciertas diferencias, desempeñan también las misiones diplomáticas. Se trata de las funciones de protección, fomento de relaciones entre el Estado que envía y el Estado receptor, e información. Aunque puedan existir solapamientos, se registran también diferencias. En lo que respecta a la función de protección el art. 5.1.a) de la Convención establece:

"Proteger en el Estado receptor los intereses del Estado que envía y de sus nacionales, sean personas naturales o jurídicas, dentro de los límites permitidos por el Derecho Internacional."

La protección diplomática supone una solicitud de reclamación que se presenta al Gobierno del Estado receptor en reparación de un daño consumado y definitivo; reclamación que requiere una violación del Derecho Internacional y el previo agotamiento de los recursos internos si el daño ha sido ocasionado a un nacional. En cambio **la protección consular comporta** la reclamación ante el propio órgano del Estado receptor del que emane el acto ilícito. Reclamación que requiere una violación del Derecho Internacional o del Derecho interno del Estado receptor, aunque no el previo agotamiento de los recursos internos en caso de daños particulares, porque su ejercicio es coetáneo a la defensa que deben intentar los propios particulares. Se da pues una cierta complementariedad entre la protección consular y la

acción de los particulares en defensa de sus derechos.

Del art. 1 de la Convención de Viena de 1963 se desprende que forman parte de la oficina consular las siguientes categoría de personas: el Jefe de la oficina, los restantes funcionarios consulares, los empleados consulares y los miembros del personal de servicio. La Convención de 1963 tiene en cuenta también otra categoría de personas a efectos de privilegios e inmunidades; ciertos familiares y los miembros del personal privado, empleados exclusivamente en el servicio particular de un miembro de la oficina (art. 1.i)).

BIBLIOTECA VIRTUAL

Por Jefe de Oficina consular se entiende "la persona encargada de desempeñar tal función" (art. 1.1c)). Puede ser de alguna de las siguientes categorías (art. 9.1):

1) Cónsul general.
2) Cónsul.
3) Vicecónsul.
4) Agente consular.

Por Funcionario consular se entiende "toda persona, incluido el Jefe de oficina consular, encargada con ese carácter del ejercicio de funciones consulares" (art. 1.d)). Son de dos clases (art. 1.2) :

1) Funcionarios consulares de carrera.

2) Funcionarios consulares honorarios.

Por empleado consular se entiende "toda persona empleada en el servicio administrativo o técnico de una oficina consular" (art. 1.1.e)).

Por miembro del personal de servicio se entiende "toda persona empleada en el servicio doméstico de una oficina consular" (art. 1.1.f)).

Por miembros de la oficina consular se entiende "los funcionarios y empleados consulares y los miembros del personal de servicio" (art. 1.1.g)).

Por miembros del personal consular se entiende "los funcionarios consulares, salvo el Jefe de la oficina consular, los empleados consulares y los miembros del personal de servicio" (art. 1.1.h)).

Por miembros del personal privado se entiende "la persona empleada exclusivamente en el servicio particular de un miembro de la oficina consular" (art. 1.1.i)).

En lo que concierne a los privilegios e inmunidades de la misión consular se regulan en capítulo II de la Convención, " Facilidades, privilegios e inmunidades relativos a las oficinas consulares, a los funcionarios consulares de carrera y a otros miembros de la oficina

consular" y el capítulo III "Régimen aplicable a los funcionarios consulares honorarios y a las oficinas consulares dirigidas por los mismos". El alcance de los privilegios e inmunidades es mayor para las oficinas dirigidas por los funcionarios de carrera que las oficinas encabezadas por funcionarios honorarios. Las primeras disfrutan de la inviolabilidad de los locales consulares, inviolabilidad personal de los funcionarios consulares, Inmunidad de jurisdicción, comunicación en caso de arresto etc. Las segundas no disfrutan de la inviolabilidad limitada de las primeras, franquicia aduanera en cierto aspecto, libertad de comunicación, etc.

Son varias las causas por las que se puede terminar una misión consular: la ruptura del acuerdo entre el Estado que envía y el Estado receptor, el conflicto armado entre dichos Estados, la extinción de la personalidad internacional de alguno de esos dos Estados (anexión, unificación). La Convención de Viena de 1963 no regula de manera explícita estas causas. Dispone , de otra parte "que la ruptura de relaciones diplomáticas no entrañará ipso facto la de relaciones consulares" (art. 2.3).

2.- EL DERECHO DE PROTECCIÓN DIPLOMÁTICA Y CONSULAR EN EL TRATADO DE LA UNIÓN EUROPEA.

2.1.- ANTECEDENTES HISTÓRICOS.

El Comité Político de las Comunidades Europeas estableció en Mayo de 1984 unas directrices de cooperación de las misiones diplomáticas y consulares comunitarias que más tarde recoge el art. 8 C TUE . Según las directrices del Comité Político, los responsables de las secciones consulares de las Embajadas y Consulados Generales de los Estados comunitarios acreditados en países fuera de la Comunidad se reunirán al menos una vez al trimestre formando un grupo de trabajo de cooperación consular y que ABRISQUETA MARTÍNEZ [14] estima que se debía extender especialmente a:

1) Catástrofes o crisis políticas graves. El grupo de trabajo preparará un programa de evacuación de todos los ciudadanos europeos para lo cual:

a) Realizará un inventario sobre los recursos y medios de transporte.

b) Dispondrá de los medios necesarios para contactar a

[14] ABRISQUETA MARTÍNEZ, J. "La construcción de Europa. Antecedentes, actualidad y futuro de la Unión Europea". Editorial Colex, Madrid 1995.

todos los ciudadanos comunitarios, incluso los que carezcan de misión diplomática o consular.

c) Preverá puntos señalados de reunión para casos de crisis.

d) Preparará rutas de evacuación.

e) Coordinará las gestiones a realizar ante las autoridades locales.

2) Protección diplomática o consular. Las misiones diplomáticas o consulares de los Estados miembros deberán prestar la protección necesaria a los nacionales de cualquier Estado comunitario que no tenga representación diplomática o consular en el lugar o que no puedan comunicarse con ella. Para ello:

a) Se les suministrarán la documentación necesaria para poder viajar, dotándoles incluso de un salvoconducto para retornar a su Estado de origen.

b) Si lo solicitan, les asistirá cuando se hallen en detención preventiva o en cumplimiento de condena. Se averiguará sus necesidades que se pondrán en conocimiento de la misión diplomática o consular del Estado de origen; o de sus autoridades nacionales competentes para que informen al Estado del que es nacional.

c) Secuestros de menores ciudadanos comunitarios. Las misiones diplomáticas y consulares de los Estados miembros se prestarán ayuda mutua e intercambiarán la información necesaria.

3) Acciones conjuntas. Las misiones diplomáticas y consulares de los Estados de la Unión Europea cooperarán entre sí y se intercambiarán información sobre asuntos de su competencia. Podrán actuar conjuntamente a través de la representación que ostente la Presidencia o de la troika ante las autoridades locales.

4) Acciones sanitarias. Las misiones diplomáticas y consulares cooperarán entre sí poniendo en común los recursos sanitarios disponibles y servicios sanitarios cuando se estime necesario.

Estas directrices entraron en vigor el 1 de Julio de 1993. Las autoridades de todos los terceros Estados fueron informados por la Presidencia, mediante una Nota Verbal. En los Estados miembros las directrices se hicieron públicas mediante comunicaciones de prensa de los respectivos Ministerios de Asuntos Exteriores, además se informó a todas las Embajadas de la comunidad y a todas las delegaciones de la Comisión [15].

[15] PREGUNTA ESCRITA E-822/94 DE SOTIRIS KOSTOPOULOS A LA COMISIÓN (23 de Marzo de 1994) (94/C 362/99). DOCE nº C 362/50 de 19.12.94.

Respecto a las Instituciones comunitarias El Acta Unica Europea mencionará la actividad diplomática de las Delegaciones de la Comisión en el exterior de la Unión [16]. En la Resolución del Parlamento Europeo "Sur l'Europe des citoyens" [17] subsiguiente al Informe Adonnino se especifica que, la Cámara se felicita de la proposición de un Comité ad hoc por el cuál un ciudadano de la Unión que se encuentre en un país donde no tenga representación diplomática su Estado de origen podrá solicitar la asistencia consular de un Estado miembro.

Previamente a las Propuestas Españolas **el Presidente del Gobierno español, el 4 de Mayo de 1990, dirigió una carta al Primer Ministro Irlandés como Presidente en ejercicio del Consejo, en la que se aportaba al debate sobre la nueva revisión de los tratados la noción de "ciudadanía común"** [18].

La Propuesta Oficial de España "Hacia una ciudadanía europea" de Octubre de 1990 y la "Propuesta de texto articulado sobre ciudadanía europea presentado por la Delegación española a la Conferencia Intergubernamental sobre

---

[16] SOBRINO HEREDIA, J. M. "La actividad diplomática de las Delegaciones de la Comisión en el exterior de la Comunidad Europea". Revista de Instituciones Europeas, vol. 20, nº 2, Mayo - Agosto, 1993.

[17] Resolución "Sur l'Europe des citoyens", doc. A 2-133/85, en el Journal Officiel de 13 de Noviembre de 1985.

[18] Revista de Instituciones Europeas, vol. nº 17, 1990.

Unión Política", de 20 de Febrero de 1991 [19].

La intención de la primera propuesta española [20] era lograr "un mayor grado de asistencia y protección diplomática y consular", por parte de un Estado miembro a otros nacionales comunitarios, de tal manera que se vaya perfilando gradualmente **una relación nueva entre la Unión Europea, como conjunto y el ciudadano comunitario en su calidad de titular de derechos derivados de su "status civitatis", previéndose la negociación de "acuerdos con terceros países, ya que tanto los convenios de Viena como los Convenios bilaterales en la materia se refieren tan sólo a la protección de los propios nacionales".** Se pretendía que el salto cualitativo que convertía al nacional de cualquier Estado miembro en un ciudadano de la Unión **más que en un "extranjero privilegiado",** tuviera reflejo en las relaciones de la unión con el resto de sujetos del ordenamiento internacional. Pero **el art. 8 de la posterior propuesta** articulada española quedó redactado:

"Todo ciudadano de la Unión goza, en el territorio de países terceros, de la protección de la Unión, así como la de cualquier Estado miembro en las mismas condiciones que los nacionales de dicho Estado".

---

[19] Ambas propuestas están recogidas en "Documentación", Revista de Instituciones Europeas, vol. nº 18, 1991.

[20] JIMÉNEZ PIERNAS, C. "La protección diplomática y consular del ciudadano de la Unión Europea". Revista de Instituciones Europeas, nº 1, 1993.

Esta propuesta se alejaba de la primera y era mucho más arriesgada:

1) Porque atribuía en general la protección de la futura Unión. Sin embargo la Conferencia Intergubernamental sobre la Unión Política Europea, convocada por el Consejo Europeo celebrado en Dublín en Junio de 1990 y el TUE han ido por otro camino, silenciando toda referencia a la Unión como ente soberano y como sujeto protector, de modo que hoy sólo puede hablarse de la vocación federal de Unión.

2) Porque la propuesta española acumulaba y solapaba la protección de la Unión y de cualquier Estado miembro, despreciando el Derecho Internacional en vigor en esta materia.

3) Porque dicha propuesta parecía conceder al ciudadano de la Unión el derecho a solicitar la protección de cualquier Embajada o Consulado de un Estado miembro prescindiendo incluso de los de su propio Estado.

2.2.- REQUISITO DE LA NACIONALIDAD DE UN ESTADO MIEMBRO.

El Derecho Internacional General exige, como se apuntó en epígrafes anteriores **el requisito de la nacionalidad de origen** de la reclamación como condición para el ejercicio por

el Estado de la protección diplomática. Factor que condiciona el derecho del ciudadano de la Unión que aquí estamos estudiando.

Resumiremos a continuación lo expuesto en el epígrafe sobre condiciones de ejercicio de la protección diplomática en el Derecho Internacional General, concretamente sobre el requisito de "la Nacionalidad de la reclamación", para comentarlo en relación con el art. 8 C TUE.

El Tribunal Permanente de Justicia Internacional en su Sentencia sobre Ferrocarriles entre Estonia y Lituania, de 28 de Febrero de 1939 establece:

"únicamente el vínculo de la nacionalidad otorga el derecho de protección diplomática".

Frente a esta regla, ni siquiera se ha aceptado el criterio norteamericano que pretendía la protección de los marinos de otra nacionalidad al servicio de su armada. Postura rechazada por **un Tribunal Arbitral en el caso Hilson de 1925.** Lo cual ofrece la consecuencia de la inadmisibilidad de las reclamaciones de **los apátridas.**

De acuerdo con el Derecho Internacional General, la demanda ha de ser nacional desde su origen, exigiéndose la continuidad de la nacionalidad. La doctrina expone con cierto detalle los problemas que suscita la doble nacionalidad, para

la que se tiende a preferirse el criterio de la nacionalidad efectiva. Y existe la posibilidad de ejercer la protección diplomática a favor de personas jurídicas, en particular de sociedades mercantiles, estimando en general la jurisprudencia que la persona jurídica ostenta la nacionalidad del Estado en que se constituyó como tal sociedad. Asimismo se prevé una protección específica de los accionistas, en términos que se plantearon en **el caso de la Barcelona Traction.**

Llegados a este punto la cuestión nuclear que plantea el art. 8 C TUE se presenta la siguiente cuestión:)Puede un Estado de la Unión garantizar la admisión de la reclamación en favor de nacionales de otros Estados de la Unión, cuando el tercer Estado afectado oponga el requisito de la nacionalidad de la reclamación? .

GEMMA PRIETO [21] mantiene una postura negativa. Sostiene que el Tratado de la Unión Europea así lo entiende de forma implícita cuando aclara que se entablarán " las negociaciones internacionales requeridas para garantizar dicha protección". Lamentamos que la efectividad práctica de este derecho del ciudadano europeo se encuentre supeditado a la aquiescencia de los terceros Estados. La doctrina se muestra prudente, cuando no abiertamente escéptica.

[21] GEMMA PRIETO, M. "El derecho del ciudadano europeo a la protección diplomática y consular". "Los derechos del europeo". Equipo dirigido por José Mª GIL ROBLES. Incipit Editores, Madrid 1993.

LIÑÁN NOGUERAS [22] habla de "respuesta insuficiente y cargadas de incógnitas a cuanto a su aplicación práctica", en la medida en que la solución adoptada **(derogación de la exigencia de vínculo de nacionalidad mediante acuerdos expresos)** no va más allá de lo conocido en el Derecho Internacional General.

MANGAS MARTÍN [23] estima que es un derecho condicionado a la "buena voluntad" de los terceros Estados para celebrar los convenios correspondientes.

PASTOR RIDRUEJO [24] trae a colación **la norma consuetudinaria del Tribunal de la Haya:** "en ausencia de acuerdos particulares, es el vínculo de la nacionalidad entre el Estado y el individuo el único que da al Estado el derecho de protección diplomática" **(C.P.J.I. Serie A/B, nº 76)**. Acuerdos particulares son los que se prevén en el Tratado de Maastricht, concretamente en el art. 8 C TUE. Pero como el ejercicio de semejante protección requiere el asentimiento del tercer Estado, so pena de resultarle inoponible, el TUE recoge la necesidad de entablar "las negociaciones internacionales requeridas para garantizar dicha protección" (art. 8 C TUE).

---

[22] LIÑÁN NOGUERAS, D. "De la ciudadanía europea a la ciudadanía de la Unión". Gaceta Jurídica de la C.E., D-17, 1992.

[23] MANGAS MARTÍN, A. "Prólogo" a la edición del Tratado de la Unión Europea y Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas. Madrid, 1992.

[24] PASTOR RIDRUEJO, J.A. "Curso de Derecho Internacional Público y Organizaciones Internacionales". Tecnos 1994.

JIMÉNEZ PIERNAS [25] entiende que en el art. 8 C TUE no **existe un derecho de protección diplomática stricto sensu,** sino sólo la confirmación y reafirmación de una práctica anterior, en virtud de la cual los Estados miembros efectúan gestiones para la asistencia y protección latu sensu de ciudadanos de otro Estado de la Unión ante terceros Estados, en los que el Estado de origen del individuo afectado carezca de representación. Se trataría de gestiones informales, búsqueda de arreglos amistosos, actividades anteriores a una reclamación formal que pudiera dar origen a una controversia internacional. **La regulación de esta materia resulta insuficiente y de un alcance limitado en el Tratado de la Unión Europea.**

2.3.- INTERPRETACIÓN DEL CONTENIDO Y ALCANCE DE LOS ART. 8 C Y J.6 TUE.

El art. 8 C TUE establece:

"Todo ciudadano de la Unión podrá acogerse, en el territorio de un tercer país en el que no esté representado el Estado miembro del que sea nacional, a la protección de las autoridades diplomáticas y consulares de cualquier Estado miembro, en las mismas condiciones que los nacionales de

[25] JIMÉNEZ PIERNAS, C. "La protección diplomática y consular del ciudadano de la Unión Europea". Revista de Instituciones Europeas, nº 1, 1993.

dicho Estado. Antes del 31 de Diciembre de 1993, los Estados miembros establecerán entre sí las normas necesarias y entablarán las negociaciones internacionales requeridas para garantizar dicha protección.

El derecho del ciudadano a ser protegido por las autoridades diplomáticas y consulares de cualquiera de los Estados miembros se establece por las siguientes condiciones, según GEMMA PRIETO [26] :

1) Ejercicio de la protección diplomática y consular en un tercer Estado, donde no esté representado el Estado miembro del que sea nacional.

No se otorga la facultad de acudir discrecionalmente a cualquier autoridad diplomática o consular de los Estados de la Unión Europea, sino que se exige la inexistencia en ese Estado de representación del Estado de origen. Esto supuso un recorte de la Propuesta Oficial Española, en palabras de GEMMA PRIETO, establecimiento de una "cláusula de subsidiariedad de la protección". Por lo que este derecho será utilizado en un numero reducido de ocasiones, puesto que los Estados de la Unión se encuentran representados en un amplio número de Estados. Puede tener un amplio campo de actuación en los Estados que hayan tenido en el pasado vínculos coloniales con algún Estado de la UE, lo que puede

[26] GEMMA PRIETO, M. "El derecho del ciudadano europeo a la protección diplomática y consular". VV.AA Equipo dirigido por GIL ROBLES, J. M. "Los derechos del europeo". Incipit, Madrid 1993.

dar lugar a especiales vínculos culturales y económicos.

2) Protección prestada por las autoridades diplomáticas y consulares del Estado miembro según las funciones otorgadas por el Derecho Internacional.

Debe citarse al respecto **el art. 3.1.b) del Convenio de Viena sobre relaciones diplomáticas de 18 de Abril de 1961** que establece:

"1. Las funciones de una misión diplomática consisten principalmente en:

b) proteger en el Estado receptor los intereses del Estado acreditante y los de sus nacionales dentro de los límites permitidos por el Derecho Internacional."

Y el art. 5.a) del Convenio de Viena sobre relaciones consulares de 24 de Abril de 1963, que dice:

"Las funciones consulares consistirán en:

a) proteger en el Estado receptor los intereses del Estado que envía y de sus nacionales, sean personas naturales o jurídicas, dentro de los límites permitidos por el Derecho Internacional."

Los medios para ello pueden ser: gestiones, asesoramiento, auxilio personal y familiar, asistencia técnica y profesional etc.

La "protección de los diplomáticos" no es la "protección diplomática". Esta se ejerce en el Estado por decisión de sus órganos correspondientes, a través de los agentes diplomáticos u otros agentes. La doctrina y la práctica distingue la protección diplomática de la consular. Esta última se concreta en acciones de alcance más limitado, ante órganos locales del Estado receptor y a veces de forma simultánea a la actuación del particular.

3) Trato al nacional de otro Estado comunitario en las mismas condiciones que los nacionales del Estado que ejerce la protección diplomática o consular.

Regla de Derecho clara. Difícil es probar la existencia de discriminación en este sentido. Toda gestión de un Estado de la Unión en favor de sus nacionales debe actuarla igualmente en favor de otros nacionales comunitarios por su condición jurídica común de "ciudadanos de la Unión". Acudimos al art. 6.1 TUE que expresa lo siguiente:

"En el ámbito de aplicación del presente Tratado, y sin perjuicio de las disposiciones particulares previstas en el mismo, se prohibirá toda discriminación por razón de la nacionalidad."

Y es que,)quién nos asegura que cuando acudamos a la Embajada o Consulado de otro Estado miembro de la Unión en un país en el que no exista representación diplomática o consular de nuestro Estado, nos atiendan con la misma prioridad que si fuéramos nacionales del Estado que otorga la protección?. Advertimos un posible peligro de distinción de ciudadanos de primera categoría de la Unión (propios nacionales) y de segunda categoría (nacionales de otro Estado de la Unión) a los que se atienda en un momento posterior, ignorando el principio de no discriminación por razón de nacionalidad vigente en el Derecho Comunitario.
Las Instituciones comunitarias deben encargarse de velar por el cumplimiento de estas disposiciones y ser especialmente sensibles sobre este punto para que el ciudadano tenga una prueba palpable del proceso de integración europea.

4) Los Estados miembros antes del 31 de Diciembre de 1993:

a) Debían establecer entre sí las normas necesarias para garantizar la protección de las autoridades diplomáticas y consulares.

Se trata de una obligación ad intra, que se completa por lo prevenido en el art. J.6 TUE, antes transcrito, en virtud del cual hay una exigencia genérica de que las misiones

diplomáticas y consulares de los Estados miembros y las representaciones ante organizaciones internacionales colaboren entre sí "para garantizar el respeto y la ejecución de las posiciones comunes adoptadas por el Consejo"; que se completa con una exigencia específica de intensificar esta colaboración mediante el intercambio de información, la formulación de valoraciones comunes y la contribución a la ejecución de las disposiciones contempladas en el art. 8 C TUE.

b) Entablar con terceros Estados las negociaciones internacionales requeridas para garantizar la protección diplomática y consular.

Se trata de una obligación de ofrecer a los terceros Estados la apertura de negociaciones, conducirlas eficazmente y tratar de finalizarlas con éxito sobre estas materias. El resultado dependerá del deseo de los terceros Estados de negociar y de llegar a acuerdos. El contenido de los acuerdos puede ser de diversa índole, llegando a derogar la regla general que exige la nacionalidad de la reclamación como requisito de ejercicio de la protección diplomática en sentido estricto.

Fruto del deseo de una regulación más específica de este derecho es la **Decisión de los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros, reunidos en el seno del Consejo, de 19 de Diciembre de 1995, relativa a la protección de los**

ciudadanos de la Unión Europea por las representaciones diplomáticas y consulares [27], que pasaremos a estudiar en el siguiente epígrafe.

Emitimos a continuación una serie de críticas respecto del art. 8 C TUE :

1) La fórmula acuñada en el art. 8 C TUE "podrá acogerse ... a la protección de las autoridades diplomáticas y consulares" se refiere a la función de protección diplomática recogida en el art. 3.1.b) Convención de Viena de 1961 y a la función de protección consular recogida en el art. 5.a) Convención de Viena de 1963, transcrito en líneas anteriores. A nuestro entender, se limita la asistencia del ciudadano de las demás funciones de la Misión Diplomática y la Oficinas Consular, que tratábamos en los epígrafes de régimen general en el Derecho Internacional.

2) La fórmula acuñada en el art. 8 C TUE "podrá acogerse ... a la protección de las autoridades diplomáticas y consulares" no puede atribuírsele el mismo significado jurídico formal que al de la fórmula, en opinión de JIMÉNEZ PIERNAS [28] y que suscribimos, "podrá acogerse ... a la protección diplomática y consular de cualquier Estado miembro". La diferencia entre una y otra es importante. **En**

[27] Decisión 95/553/CE, DOCE nº L 314 de 28.12.95.

[28] JIMÉNEZ PIERNAS, C. "La protección diplomática y consular del ciudadano de la Unión Europea". Revista de Instituciones Europeas, nº 1, 1993.

nuestra opinión en la primera, sólo podrían conceder la protección diplomática y consular los Jefes de la Misión Diplomática, Jefes de la Oficinas Consulares y los altos cargos del Ministerio de Asuntos Exteriores del Estado al que se solicita dicha protección, pues el art. 8 C TUE se refiere a "autoridades diplomáticas o consulares", no a los miembros de la misión o funcionarios consulares. La Comisión y el Consejo en Maastricht convinieron en restringir la Propuesta Española, pero en lugar de sustituir "protección de la Unión" (Propuesta Española) por "protección de cualquier Estado miembro", optaron por una fórmula vaga "protección de las autoridades diplomáticas y consulares de cualquier Estado miembro", de cuyo tenor no podemos inferir la institucionalización de un derecho de protección diplomática stricto sensu.

3) Ha desaparecido del art. 8 C TUE cualquier referencia a la celebración de acuerdos con terceros países de los que se hablaba en la Primera Propuesta Española. El art. 8 C TUE se limita a predecir que "se entablarán las negociaciones internacionales requeridas para garantizar dicha protección". No hay que confundir negociaciones con acuerdos. Las negociaciones no son acuerdos ni tienen porqué conducir a ellos. Si como defendemos, el art. 8 C TUE no establece un derecho de protección diplomática stricto sensu, en principio tampoco hay necesidad de celebrar acuerdos con terceros Estados para salvar el escollo del incumplimiento del requisito de la nacionalidad entre el Estado miembro que

protege y el ciudadano de la Unión protegido, e impedir así la excepción de la nacionalidad de la reclamación que el Estado reclamado alegaría.

El motivo de inclusión de la fórmula de "las negociaciones internacionales" se explicaría en el interés de los Estados miembros en lograr que los ciudadanos que se encuentren en la situación descrita en el art. 8 C TUE reciban subsidiariamente la protección diplomática o consular de cualquier otro Estado miembro con representación en ese tercer Estado. El ciudadano de la Unión se beneficiaría de una interpretación extensiva de los arts. 45 y 46 del Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas de 1961, en materia de protección de intereses de un tercer Estado que no mantiene o rompe relaciones con el Estado receptor.

El art. 46 de la Convención de 1961 establece:

"Con el consentimiento previo del Estado receptor y a petición de un tercer Estado no representado en él, el Estado acreditante podrá asumir la protección temporal de los intereses del tercer Estado y de sus nacionales."

4) Habría sido conveniente mantener el término "asistencia", incluido en la primera propuesta española. Hubiera sido más esclarecedora la redacción "... podrá acogerse ... a la asistencia y protección diplomática y consular" porque se ampliaría el ámbito objetivo del

mencionado derecho del ciudadano de la Unión.

5) Se obvia el problema que puede plantear el art. 14 de la Constitución Portuguesa de 1976, que obliga al Estado a proteger a los ciudadanos portugueses en el extranjero. Una interpretación amplia del art. 8 C TUE y del precepto constitucional no generaría ninguna dificultad para el Gobierno Portugués, aplicando el principio de igualdad de trato o de no discriminación. Si consideramos en cambio que el art. 8 C TUE no abarcaría la obligación del Gobierno Portugués, tampoco habría ningún inconveniente. Nosotros nos decantamos por la primera hipótesis.

6) El art. 8 C TUE tampoco cuestiona el carácter discrecional de la protección diplomática stricto sensu, de forma que el TUE no perturba el régimen general del derecho de protección diplomática. No se compromete la política exterior de ningún Estado miembro de la Unión, ya que dicha protección se manifiesta por vías amistosas y previa a cualquier reclamación formal que de origen a una controversia internacional.

7) El derecho de protección diplomática y consular del art. 8 C TUE no se configura como un derecho nuevo, sino en virtud de una práctica de los Estados miembros de la Unión muy anterior al ámbito de Cooperación Política Europea y como lo regulaba el art. 30 del Acta Unica Europea. El art. 8 C

sólo pretende constitucionalizar formalmente y fortalecer políticamente dicha práctica.

Lo expuesto nos permite entender mejor **el contenido del art. J.6 TUE** que expresa lo siguiente:

"Las misiones diplomáticas y consulares de los Estados miembros y las delegaciones de la Comisión en los terceros países y en las Conferencias internacionales, así como sus representaciones ante las organizaciones internacionales, cooperarán para garantizar el respeto y la ejecución de las posiciones comunes y de las acciones comunes adoptadas por el Consejo.

Intensificarán su cooperación intercambiando información, procediendo a valoraciones comunes y contribuyendo a la ejecución de las disposiciones contempladas en el art. 8 C del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea".

No se trata de un ejemplo de normación ex novo salvo por la incorporación prevista a las labores de protección de "las delegaciones de la Comisión en los terceros países y en las Conferecias Internacionales, así como sus representaciones en las Organizaciones Internacionales ...".

La Unión Europea sólo podría ejercer protección funcional en favor de su agentes, en el caso de que se le

otorgase la consideración de organización internacional. La protección funcional se caracteriza porque no comprende las actividades privadas de los agentes y se limita a la reclamación por daños y perjuicios sufridos en el ejercicio de las obligaciones encomendadas a la organización internacional, corriendo además a cargo del Estado huésped o sobre cuyo territorio actúa un agente internacional, una obligación de vigilancia especial en su favor equiparable a la que gozan los órganos y agentes diplomáticos de cualquier Estado.

El art. J.6 TUE sólo pretende que las misiones diplomáticas y consulares de los Estados miembros y las delegaciones de la Comisión en los terceros Estados y en las Conferencias Internacionales intensifiquen su colaboración intercambiando información, procediendo a valoraciones comunes y contribuyendo a la ejecución de las disposiciones del art. 8 C TUE.

2.4.- DECISIÓN DEL CONSEJO, DE 19 DE DICIEMBRE DE 1995, RELATIVA A LA PROTECCIÓN DE LOS CIUDADANOS DE LA UNIÓN EUROPEA POR LAS REPRESENTACIONES DIPLOMÁTICAS Y CONSULARES.

El título completo de la disposición es **"Decisión de los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros, reunidos en el seno del Consejo, de 19 de Diciembre de 1995,**

relativa a la protección de los ciudadanos de la Unión Europea por las representaciones diplomáticas y consulares" [29].

Se trata de la aplicación efectiva de un derecho reconocido a los ciudadanos de la Unión en el art. 8 C TUE [30]. Se pretende fortalecer la percepción de la solidaridad europea por los ciudadanos y terceros Estados.

Las representaciones diplomáticas y consulares que concedan la protección tratarán a los solicitantes como un nacional del Estado miembro que ellas representan (art. 3).

Todo ciudadano de la Unión Europea se beneficiará de la protección consular ante cualquier representación diplomática o consular de un Estado miembro si, en el territorio en que se encuentra, no existe: 1) ni representación permanente accesible 2) ni cónsul honorario accesible y competente, de su propio Estado miembro (art. 1).

La solicitud del interesado debe ser acompañada de la presentación de un pasaporte o documento de identidad que demuestre la nacionalidad de un Estado miembro de la Unión

[29] Decisión 95/553/CE, DOCE nº L 314 de 28.12.95.

[30] PARLAMENTO EUROPEO. "Derechos europeos. Protección consular para los ciudadanos de la UE". "Tribuna del Parlamento Europeo". Boletín Informativo del Parlamento Europeo. Febrero de 1996, nº2

(art. 2).

La protección consistirá en casos de fallecimiento, de accidente o enfermedad graves, de arresto o detención, a víctimas de actos de violencia y el socorro y la repatriación de nacionales de la Unión en dificultad. Asimismo podrán asistir en otros casos a ciudadanos de la Unión siempre que sean competentes las representaciones diplomáticas (art. 5).

No se comprometerán ningún anticipo, ayuda económica o gasto sin autorización de las autoridades competentes del Estado miembro de nacionalidad del solicitante, salvo el caso de extrema urgencia. El solicitante deberá comprometerse a reembolsar la totalidad del anticipo, los gastos efectuados, la tasa consular, salvo que las autoridades del Estado miembro de nacionalidad del demandante renuncien expresamente a dicho requisito (art. 6).

La presente decisión se reexaminará cinco años después de su entrada en vigor (art. 7).
La decisión entrará en vigor una vez que todos los Estados miembros hayan concluido los procedimientos exigidos por sus respectivos ordenamientos jurídicos y lo hayan notificado a la Secretaría General del Consejo (art. 8).

Recientemente se ha adoptado la **Recomendación del Consejo, de 4 de Marzo de 1996, relativa a la cooperación**

consular local en materia de visados [31]**.** Toma como base el art. K.1 TUE y pretende preparar una armonización en materia de política y de práctica de expedición de visados. Esta política está regida por la legislación nacional hasta la eventual elaboración de instrucciones comunes en la materia.

Se recomienda a los Gobiernos de los Estados miembros que tomen las medidas para facilitar que: sus servicios consulares establezcan una cooperación consular local en materia de visados, los jefes de sus servicios consulares y sus colaboradores se reúnan para intercambiar informaciones contempladas en el punto 1). los servicios consulares organicen vistas entre sí de funcionarios, elaboren informes, adopten las medidas convenientes e intercambien información.

Para finalizar decir que el derecho de protección diplomática y consular del ciudadano de la Unión Europea es un derecho de reciente aparición y aplicación y que el tiempo nos dirá del éxito y fracaso de dicho derecho. Estamos seguros que tendrá gran aceptación entre los ciudadanos de la Unión Europea.

[31] Recomendación 96/C 80/01, DOCE nº C 80 de 18.3.96

VII.- EL DERECHO DE PETICIÓN ANTE EL PARLAMENTO EUROPEO DEL CIUDADANO DE LA UNIÓN EUROPEA.

VII.- EL DERECHO DE PETICIÓN ANTE EL PARLAMENTO EUROPEO DEL CIUDADANO DE LA UNIÓN EUROPEA.

1.- Evolución histórica del derecho de petición.
2.- La coexistencia entre el derecho de petición al Parlamento Europeo y el derecho de reclamación al Defensor del Pueblo Europeo.
3.- Ámbito material de actuación.
    3.1.- Ámbito subjetivo.
    3.2.- Ámbito objetivo.
4.- La Comisión de Peticiones: Estructura e Informes.
5.- Procedimiento de actuación.

TECA VIRTUAL MIGUEL DE CERVANTES

1.- EVOLUCIÓN HISTÓRICA DEL DERECHO DE PETICIÓN.

Ninguna mención se hacía al derecho de petición al Parlamento Europeo en los Tratados Constitutivos de la Comunidad Europea del carbón y del Acero, de la Comunidad Europea de Energía Atómica y de la Comunidad Económica Europea.

El derecho de petición al Parlamento Europeo comenzó su andadura desde los años cincuenta, desde la creación y primera reunión de la Asamblea Común de la CECA, el 10 de Septiembre de 1952. Adoptó su primera Resolución el 12 de Septiembre de 1952, creando una Comisión de Reglamento y Contabilidad, que más adelante se llamaría Comisión del Reglamento de la Asamblea, de las Peticiones y de las Inmunidades [1].

El fundamento del establecimiento del derecho de petición se encuentra en el Parlamento Europeo, órgano representativo de los pueblos de la Unión Europea e independiente de los propios Estados y ente conector con los ciudadanos de la Unión Europea.

Según GINESTET [2], "El derecho de petición ha nacido

---

[1] Journal Officiel, 10-2-53.

[2] GINESTET, "L'Assemblée Parlamentaire Européenne", París, 1959.

incluso antes de que los Parlamentos hayan adquirido sus poderes actuales. Es un derecho natural que todas las democracias favorecen y la Asamblea, a pesar del silencio de los textos, no podía dejar de impulsar".

El Reglamento del Parlamento Europeo ha sido durante mucho tiempo la base jurídica del mecanismo de relación entre los ciudadanos de la Unión Europea y el Parlamento Europeo.

El Proyecto de Tratado de la Unión Europea, Proyecto Spinelli, aprobado por el PE el 14 de Febrero de 1984 [3] constitucionalizaba el derecho de petición. El art. 3 del proyecto de Tratado institucionalizaba la ciudadanía europea y concedía a sus protagonistas unos derechos, entre ellos, el derecho de petición al Parlamento Europeo (art. 18 Proyecto de Tratado).

Olvidado el Proyecto de Tratado de la Unión, el derecho de petición al Parlamento Europeo es fortalecido a través de **la Resolución del Parlamento Europeo de 14 de Junio de 1985. Resolución sobre el fortalecimiento del derecho de los ciudadanos a presentar peticiones al Parlamento Europeo** [4]. la Resolución invita las instituciones comunitarias y a los Estados miembros a colaborar con el Parlamento Europeo en la solución de las cuestiones planteadas en las peticiones, pues

[3] Proyecto de Tratado de la Unión Europea. DOCE C 90, 26-2-84.

[4] DOCE C 175, 15-7-85.

percibe la dificultad de acceso de los ciudadanos al Tribunal de Justicia. Además señala la decisión del Parlamento de impulsar el derecho de petición. Refuerza las estructuras de la Comisión del Reglamento de la Asamblea y de las Inmunidades y lanza una campaña publicitaria del mencionado derecho. En 1987 se desgaja la Comisión de Peticiones de la Comisión del Reglamento, convirtiéndose ambas en Comisiones Permanentes del Parlamento Europeo.

El Acuerdo Institucional entre el Consejo, la Comisión y el Parlamento Europeo en 1989 [5] observa el incremento de la costumbre de formular peticiones por los ciudadanos comunitarios y muestran su aprobación a que el Parlamento Europeo solicite ayuda de la Comisión o que remita determinada petición a los Estados miembros.

Según CHUECA SANCHO [6] el Acuerdo Interinstitucional pretende un doble objetivo:

1) El Consejo y la Comisión reconozcan el mecanismo de relación que se establece a través del derecho de petición entre los ciudadanos comunitarios y el Parlamento Europeo.

2) La Comisión y los Estados miembros cooperen con el Parlamento Europeo en la solución de las cuestiones

[5] DOCE C 120, 16-5-89.

[6] CHUECA SANCHO, ANGEL G. "El derecho de petición de los ciudadanos de la Unión Europea al Parlamento Europeo". Revista de la Facultad de Derecho, nº 18. Madrid 1994.

planteadas en las peticiones jurídicamente admisibles.

Con la aprobación del Tratado de la Unión Europea el 7 de Febrero de 1992 se da un salto decisivo en la conexión de los ciudadanos con las instituciones comunitarias. Se refuerzan los mecanismos de protección de los ciudadanos y entre ellos el derecho de petición. Su regulación la encontramos en los arts. 8 D y 138 D TUE que recogemos para su análisis en epígrafes posteriores.

El párrafo primero del art. 8 D estipula:

"Todo ciudadano de la Unión tendrá **el derecho de petición ante el Parlamento Europeo**, de conformidad con lo dispuesto en el art. 138 D."

El art. 138 D establece:

"Cualquier ciudadano de la Unión, así como cualquier persona física o jurídica que resida o tenga su domicilio social en un Estado miembro, **tendrá derecho a presentar, al Parlamento Europeo**, individualmente o asociado con otros ciudadanos o personas, **una petición sobre un asunto propio** de los ámbitos de actuación de la Comunidad que le afecte directamente."

El capítulo XIX titulado "De las Peticiones", arts. 156, art. 157 y art.158 del Reglamento del Parlamento Europeo

(RPE), modificado en su sesión de 15 de Septiembre de 1993, con motivo de su adaptación al Tratado de la Unión Europea lo desarrolla. Transcribimos el art. 156 RPE por su importancia para su explicación posterior en otros capítulos.

El art. 156 del Reglamento del Parlamento Europeo establece:

1. Cualquier ciudadano de la Unión Europea o cualquier persona física o jurídica que resida o tenga su domicilio social en un Estado miembro tendrá derecho a presentar, a título personal o junto con otros ciudadanos o personas, una petición al Parlamento Europeo sobre un asunto que incida en el ámbito de actividades de la Unión Europea y que le afecte directamente.

2. En las peticiones al Parlamento constará el nombre, la profesión, la nacionalidad y el domicilio de cada uno de los firmantes.

3. Las peticiones deberán redactarse en una de las lenguas oficiales de la Unión Europea.

4. Las peticiones se inscribirán en un registro por orden de entrada si reúnen los requisitos del apartado 2; en su defecto se archivarán y se notificará el motivo a los peticionarios.

5. El Presidente remitirá las peticiones inscritas en el registro a la comisión competente, que determinarán si inciden en el ámbito de actividades de la Unión Europea.

6. Las peticiones que la comisión declare improcedentes se archivarán, con notificación al peticionario de la decisión y los motivos de ésta.

7. En el caso previsto en el apartado anterior, la comisión podrá sugerir al peticionario que se dirija a la autoridad competente del Estado miembro interesado o de la Unión Europea.

8. La Comisión podrá, si lo considera oportuno, someter la cuestión al Defensor del Pueblo.

9. Las peticiones o quejas escritas presentadas al Parlamento Europeo por personas físicas o jurídicas que no sean ciudadanos de la Unión Europea ni tengan su residencia o domicilio social en un Estado miembro, se incluirán en una lista separada y se clasificarán de igual modo. Mensualmente, el Presidente enviará una lista de las peticiones recibidas durante el mes anterior a la comisión competente para proceder a su examen, con indicación de su objeto. Dicha comisión podrá pedir el envío de las peticiones cuyo examen estime oportuno".

El derecho de petición en nuestra Constitución Española

de 27 de Diciembre de 1978 viene recogido en el art. 29 que estipula:

"1. Todos los españoles tendrán el derecho de petición individual y colectiva, por escrito, en la forma y con los efectos que determine la ley.

2. Los miembros de las Fuerzas o institutos armados o de los Cuerpos sometidos a disciplina militar podrán ejercer este derecho sólo individualmente y con arreglo a lo dispuesto en su legislación específica."

Nuestra Constitución le configura como un derecho individual como un derecho colectivo, efectuándose una serie de restricciones a determinados colectivos de profesionales, como pudieran ser los miembros de las Fuerzas Armadas, a los cuales el art. 29.2 CE únicamente les reconoce el ejercicio individual del mismo en la forma que determine su legislación específica [7] . La Sentencia 16/1988, de 20 de Septiembre le concibe como una facultad de los españoles en igualdad de condiciones.

[7] ÁLVAREZ CONDE, E. "Curso de Derecho Constitucional", vol. 1, Editorial Tecnos, Madrid 1992.

2.- LA COEXISTENCIA ENTRE EL DERECHO DE PETICIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y EL DERECHO DE RECLAMACIÓN AL DEFENSOR DEL PUEBLO EUROPEO.

El Parlamento Europeo, en su Resolución A3-122/91, adoptada el 4 de Junio de 1991, sobre las deliberaciones de la Comisión de Peticiones durante el año parlamentario 1990-1991 [8] , se manifiesta en contra de la configuración de una nueva institución, la del Ombudsman Europeo.

En el párrafo 11 de la Resolución se dice:

El Parlamento Europeo "expresa al respecto su oposición en cuanto a la creación de un Ombudsman europeo, ya que esto debilitaría las competencias del Parlamento y de sus Comisiones... y representaría una estructura nueva que vendría a superponerse a estructuras ya existentes, tales como la Comisión de Peticiones del Parlamento Europeo, en detrimento de éstas".

En el párrafo 14 de la Resolución se lee:

"Deben reforzarse sustancialmente las actividades y los medios de la Comisión de Peticiones e intensificar su cooperación con la Comisión de las Comunidades Europeas. con los Defensores del Pueblo Nacionales y las Comisiones

[8] DOCE C-183, 15-7-91.

Parlamentarias Nacionales responsables de las Peticiones".

Observamos la intolerancia por parte del Parlamento Europeo en dichos momentos, que se negaba a compartir sus competencias con la institución del Defensor del Pueblo Europeo. Sin embargo el Tratado de la Unión Europea ha creado dicho órgano, que es nombrado por el Parlamento Europeo, De ahí el problema de la coexistencia.

Apreciamos una diferenciación entre las peticiones al Parlamento Europeo y las reclamaciones al Defensor del Pueblo Europeo por razón de:

1) La redacción de los preceptos.
2) El objeto de la reclamación o petición.
3) El sujeto de la reclamación o petición.
4) El procedimiento de la reclamación o petición.

En cuánto al primer aspecto decir que **el art. 8 D TUE posee una diferente redacción** [9] cuando se refiere al:

1) Derecho de petición al Parlamento Europeo (párrafo primero).

2) Derecho de reclamación al Defensor del Pueblo Europeo

[9] CHUECA SANCHO, ANGEL G. "El derecho de petición de los ciudadanos de la Unión Europea al Parlamento Europeo". Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, nº 18. Madrid 1994.

(párrafo segundo).

En el primer párrafo del art. 8 D TUE se lee:

"Todo ciudadano de la Unión tendrá el derecho de petición ante el Parlamento Europeo, de conformidad con lo dispuesto en el art. 138 D".

El segundo párrafo señala que:

"Todo ciudadano de la Unión podrá dirigirse al Defensor del Pueblo, instituido en virtud de lo dispuesto en el art. 138 E".

Esta distinta concepción, derecho de petición - derecho de reclamación, se repite en las restantes normas de los Tratados constitutivos, prueba de ello son los **artículos 138 D y 138 TUE, y los arts. 156 del Reglamento del Parlamento Europeo y el art. 2 de la Decisión que contiene el Estatuto del Defensor del Pueblo Europeo.**

En lo que respecta al segundo aspecto, el Parlamento Europeo puede recibir peticiones presentadas por personas "sobre **un asunto propio de los ámbitos de actuación de la Comunidad que le(s) afecte directamente" (art. 138 D TUE)**. En cambio, el Defensor del Pueblo Europeo puede recibir "reclamaciones... relativas a casos de mala administración en la acción de las instituciones u órganos comunitarios, con

exclusión del Tribunal de Justicia y el Tribunal de Primera Instancia en el ejercido de sus funciones jurisdiccionales" **(art. 138 E TUE).**

El Reglamento del Parlamento Europeo vigente hasta la entrada en vigor del TUE no exigía que las peticiones abordasen materias que afectasen directamente al peticionario.

El art. 128 de dicho Reglamento establecía que:

Todo "ciudadano de la Comunidad" tendrá derecho a presentar "solicitudes o quejas (peticiones) al Parlamento Europeo".

En el TUE se exige esa conexión personal para formular una petición y no se exige para reclamar ante el Ombudsman Europeo [10]. Quizá existía un recelo por la importancia que había adquirido el derecho de petición por lo que se limita su ejercicio [11].

Existe además **una variación semántica y efectos limitadores entre la redacción del anterior Reglamento del Parlamento en su art. 128** permitía a los ciudadanos presentar al órgano parlamentario "solicitudes o quejas (peticiones)";

[10] IBÁÑEZ GARCÍA, ISAAC. "El derecho de petición y derecho de queja". Madrid 1993.

[11] IBÁÑEZ GARCÍA, ISAAC. "El derecho de petición en el Tratado de Maastricht". Noticias CEE, Nº 101, Junio 1993.

el art. 156 del actual sólo se refiere a "una petición".

El Estatuto del Defensor del Pueblo Europeo exige que las reclamaciones se refieran a casos de mala administración en la actuación de las instituciones u órganos comunitarios (art. 2.2 Estatuto). **El objeto de las peticiones** se delimita también en el Reglamento del Parlamento Europeo que examinamos en los siguientes capítulos, así como el sujeto de las peticiones.

3.- ÁMBITO MATERIAL DE ACTUACIÓN.

El ámbito material del Derecho de Petición ante el Parlamento Europeo viene delimitado tanto por **un aspecto subjetivo, como por un aspecto objetivo.**

3.1.- ÁMBITO SUBJETIVO.

Respecto **AL ÁMBITO SUBJETIVO, destacar que el art. 8 D.1 TUE** brinda el derecho de petición ante el Parlamento Europeo a todo ciudadano de la Unión Europea. Por lo tanto se ofrece ese derecho a los nacionales de los Estados miembros de la Unión Europea, que son quiénes ostentan esa ciudadanía.

Debemos distinguir la regulación que de éste aspecto realiza el art. 138 D TUE y el Reglamento del Parlamento Europeo aprobado el 15 de Septiembre de 1993 [12] .

El art. 138 D TUE brinda el derecho de Petición a "Cualquier ciudadano de la Unión, así como cualquier persona física o jurídica que resida o tenga su domicilio social en un Estado miembro".

Luego, la subjetividad en este derecho está formada por los siguientes grupos:

11 Los ciudadanos de la Unión Europea.

21 Personas físicas con residencia en un Estado miembro, aun cuando no tengan la ciudadanía de la Unión Europea.

31 Personas jurídicas con domicilio social en un Estado miembro.

El examen de éste precepto suscita algunas consideraciones.

En primer lugar se reconoce **la facultad de presentar peticiones a los ciudadanos o a determinadas personas, "individualmente o asociada con otros ciudadanos o personas".**

[12] Decisión del Parlamento Europeo por el que se modifica el Reglamento del Parlamento Europeo como consecuencia del Tratado de la Unión Europea. DO C 268 de 4.10.1993.

En relación con esta segunda posibilidad, debe destacarse que **no es necesario un vínculo formal de asociación** [13] entre los ciudadanos o personas que formulan la petición, debiéndose entender el término "asociado", referido al hecho de que la petición sea firmada conjuntamente por varios ciudadanos o personas. Así lo entiende **el art. 156.1 Reglamento PE,** al referirse a la presentación de peticiones por un ciudadano o persona "a título personal o junto con otros ciudadanos o personas".

Más problemática plantea la cuestión del destino de las peticiones dirigidas al Parlamento Europeo por los ciudadanos de la Unión o persona residente o domiciliada en un Estado miembro. Ya **el Parlamento Europeo en la Declaración de los Derechos y Libertades Fundamentales de 12 de Abril de 1989,** se pronunció por la extensión del derecho de petición a los ciudadanos no comunitarios, así como **Resoluciones plenarias de 26 de Mayo de 1989 y de 8 de Julio de 1992 y la Reforma del Parlamento Europeo de 20 de Enero de 1993** que añadió un nuevo **apartado 6 al art. 128**, que pasó a convertirse en **el apartado 9 del art. 156 tras la Reforma del Reglamento Europeo operada el 15 de Septiembre de 1993.** Este precepto señala que las peticiones o quejas escritas que sean presentadas por personas físicas o jurídicas que no sean ciudadanos de la Unión Europea, ni tengan su residencia o domicilio social en un Estado miembro, se incluirán en una

[13] LAVILLA RUBIRA, JUAN JOSÉ. "El Derecho de petición al Parlamento Europeo." Los Derechos del Europeo. José Mª Gil Robles. Incipit Editores. Madrid 1993.

lista separada y se clasificarán de igual modo que las restantes; mensualmente, el Presidente del Parlamento Europeo enviará a la Comisión de Peticiones una lista de las recibidas en este grupo, y dicha Comisión "podrá pedir el envío de las peticiones cuyo examen estime oportuno".
CHUECA SANCHO [14] deduce importantes consecuencias de dicho precepto:

1) **Ampliación de la subjetividad activa de las peticiones**. Al parecer el Parlamento Europeo querría tener un papel importante alcanzando metas más amplias que las propias de las actividades de la Unión Europea.

2) **La Comisión de Peticiones tendría una actitud selectiva.**

3) La Comisión de Peticiones si examina una petición del citado grupo, puede emprender cuantas **acciones** considere oportunas.

4) El Parlamento Europeo puede prestar especial atención a las procedentes de los ciudadanos de Estados terceros que tengan estrechas relaciones con la Unión Europea (firma de Tratados, Convenios de colaboración, etc).

[14] CHUECA SANCHO, ANGEL G. "El derecho de petición de los ciudadanos de la Unión Europea al Parlamento Europeo". Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, nº 18. Madrid 1994.

LAVILLA RUBIRA [15] del examen del precepto señala las siguientes observaciones:

1) Una cosa es que **el art. 138 D TUE concede el derecho constitucional a formular peticiones exclusivamente a los ciudadanos comunitarios, otra cosa es que el Parlamento Europeo puede discrecionalmente decidir la consideración de las peticiones presentadas por sujetos distintos de los legitimados por el TUE, según establece el art. 156.9 Reglam. PE.**

2) El art. 156.9 Reglam. PE (RPE) no exige que la petición verse sobre un asunto propio de los ámbitos de actuación de la Unión Europea. Pero parece evidente que sí éste requisito se exige a las personas legitimadas por el TUE, con razón de más se establezca para los no ciudadanos comunitarios.

3) De la práctica parlamentaria resulta la mayoría de las peticiones comprendidas en el art. 156.9 RPE se refieren a cuestiones relativas a la libre circulación de personas (derecho de residencia, derecho de asilo...), bien a cuestiones de política exterior.

4) La práctica parlamentaria ha reconocido **el derecho a formular peticiones a los miembros del Parlamento Europeo.**

---

[15] LAVILLA RUBIRA, JUAN JOSÉ. "El derecho de petición al Parlamento Europeo". Los Derechos del Europeo. Gil-Robles. Incipit Editores. Madrid 1993.

La Comisión de Reglamento, de Verificación de Credenciales y de Inmunidades mantuvo una posición afirmativa al respecto, en su reunión de **25 y 26 de Noviembre de 1992**, siguiendo las conclusiones del **Informe del Sr. Stamoulis**, criterio que hizo suyo **el Pleno en su sesión del día 15 de Diciembre de 1992.** LAVILLA señala que :"Este criterio se funda en la amplitud con que el TUE ha reconocido el derecho de petición, que hace más dudosa la posibilidad de introducir restricciones por vía reglamentaria... y halla su natural contrapeso en el deber de tratar las peticiones que formulen los miembros del Parlamento Europeo con la más exquisita transparencia, de forma que no exista el más mínimo atisbo de privilegio o de sospecha de privilegio de aquéllos frente al resto de los ciudadanos peticionarios".

Es importante destacar que **la presentación de peticiones puede hacerse a título individual o colectivo.** El número de peticiones recibidas por el Parlamento Europeo entre los años 1985 y 1993 es el siguiente [16] : 1985-86: 234; 1986-87: 279; 1987-88: 484; 1988-89: 692; 1989-90: 774; 1990-91: 785; 1991-92: 694; 1992-93 (tres primeros meses): 454 ;

En el período 1993-94 se han recibido 1083. La Comisión de Peticiones ha admitido a trámite 661 y declarado

[16] BRU PURON, CARLOS MARÍA. "La Ciudadanía Europea". Editorial Sistema. Madrid 1994.

improcedentes 368 [17].

En el período 1994-1995 se han recibido 1.352. La Comisión de Peticiones ha admitido a trámite 677 y declarado improcedentes 482. Asimismo se han examinado 58 peticiones de ciudadanos de terceros países [18].

La práctica de peticiones colectivas es numerosa; durante el año 1990-91 se presentaron peticiones colectivas firmadas por miles de personas. **La petición 371/89 sobre reciclado del combustible nuclear** recibió en 1990 unas 250.000 firmas suplementarias; **la petición 362/90, sobre experimentación de productos cosméticos en animales** recibió 31.907 firmas, **la petición 150/91, sobre malos tratos infringidos a los animales,** fue firmada por más de un millón de personas [19].

Asimismo, cabe destacar que durante este ejercicio, muchos peticionarios de han manifestado contra las condiciones, a su juicio, intolerables, en que se realizan los transportes de animales domésticos y de ganado con destino a mataderos. En concreto, **la petición relativa a la**

---

[17] DIRECCIÓN GENERAL DE INFORMACIÓN Y RELACIONES PUBLICAS. DIVISIÓN CENTRAL. "Guía de la sesión del Parlamento Europeo". Pleno del 10 al 14 de Julio de 1995, Estrasburgo. PE 193.136/ES.

[18] DIRECCIÓN GENERAL DE INFORMACIÓN Y RELACIONES PUBLICAS. DIVISIÓN CENTRAL. "Guía de la sesión del Parlamento Europeo". Pleno del 10 al 14 de Julio de 1995, Estrasburgo. PE 193.136/ES.

[19] Anejo a la Resolución del Parlamento Europeo de 14 de Junio de 1991, sobre deliberaciones de la Comisión de Peticiones durante el año parlamentario 1990-1991, DOCE c-183, 15-7-91.

protesta contra las condiciones de los transportes de ganado a mataderos la firmaron 3.286.647 personas.

3.2.- ÁMBITO OBJETIVO.

Respecto **AL ÁMBITO OBJETIVO**, señalar que **el art. 156.1 RPE** establece que las peticiones se referirán a **"un asunto que incida en el ámbito de actuaciones de la Unión Europea".**

Este precepto significa que las peticiones desbordan el pilar comunitario de la Unión Europea. Por tanto, El Parlamento Europeo, podrá conocer peticiones sobre cualquier aspecto de las tres Comunidades Europeas; asuntos que incidan en la política exterior y de seguridad común y en la cooperación en materia de justicia e interior.

La anterior redacción del art. 128 del RPE, nada decía respecto al objeto de las peticiones. Pero se entendía que para ser admitidas , debían referirse a "actividades de las Comunidades Europeas".

El Parlamento Europeo interpretaba esa fórmula con la máxima amplitud considerando que una petición debía ser declarada admisible "si su objeto afecta a los Tratados, a los actos derivados, las sentencias del Tribunal de Justicia, los acuerdos internacionales de la Comunidad, los actos

presupuestarios, los actos y actividades en el marco de la cooperación política europea, las resoluciones y otros actos del Parlamento Europeo, las cuestiones escritas y orales, las comunicaciones oficiales de las instituciones comunitarias y la Comunidad Europea y los derechos humanos, o es mencionado en éstos documentos" [20] .

El art. 138 TUE exige que la petición verse **"sobre un asunto propio de los ámbitos de actuación de la Comunidad".** Tal como lo refleja el **Informe de la Comisión de Peticiones sobre sus trabajos durante el año parlamentario 1992-1993, de 3 de Mayo de 1993 (A3-0147/93), del que fue ponente el Sr. Gil-Robles y Gil-Delgado**, la práctica parlamentaria ha interpretado con generosidad éste requisito, de forma que se admiten a trámite las peticiones referidas a:

1) El contenido de los Tratados y del Derecho comunitario derivado.

2) Los asuntos que constituyen objetivos comunitarios en la perspectiva de desarrollo de los mismos.

3) Los asuntos relacionados con la acción de una institución u órgano comunitario.

Según el Informe de la Comisión de Peticiones relativo

[20] DOC del PE 106.100. "Parlament Européen. Le progrés de la constitution européenne, Julio 1985-Junio 1986. Direction Générale de Etudes, 1986.

a sus trabajos durante el año 1992-1993, las materias que más preocuparon a los peticionarios fueron las siguientes: medio ambiente, protección de los animales, fiscalidad y expulsión de un país tras haber cumplido una condena de prisión en el mismo.

IBÁÑEZ GARCÍA [21] considera que la incorporación de la cláusula **"que le afecte directamente"** en el Derecho de Petición, **es propia del concepto de "interesado" en el Derecho Administrativo, por lo que supone desconocer la verdadera naturaleza del derecho de petición como un derecho político y fundamental.**

LAVILLA RUBIRA [22] señala que **el requisito "que le afecte directamente al peticionario" que relata el art. 139 D TUE, se trata de una exigencia desproporcionada requerida por el propio art. 173 TCE para recurrir ante el Tribunal de Justicia fuera del sentido tradicional y significación actual del derecho de petición. Nos inclinamos por la práctica parlamentaria tendiente a una interpretación extensiva de la cláusula del interés directo de los peticionarios,** a la que se refiere la Opinión de la Comisión de Peticiones para la Comisión de Asuntos institucionales sobre los resultados de la Conferencia Intergubernamental y sobre el Tratado de la

[21] IBÁÑEZ GARCÍA ISAAC. "El Derecho de Petición en el Tratado de Maastricht". Noticias CEE, nº 101, Junio 1993.

[22] LAVILLA RUBIRA, JUAN JOSÉ. "El derecho de petición al Parlamento Europeo".Los Derechos del Europeo. Gil-Robles. Incipit Editores. Madrid 1993.

Unión Europea (PE. 156.133/déf, incluida como anexo en el documento A3-0123/92, Informe Martín). En todo caso, el Parlamento Europeo siempre podría , con carácter discrecional tramitar las peticiones que tuviera por pertinente aunque no concurriera el requisito de la afectación directa.

La Reforma del Parlamento Europeo del 15 de Septiembre de 1993 ha ampliado el ámbito del derecho de petición, al referirse como objeto del mismo a asuntos que incidan **" en el ámbito de actividades de la Unión" (art. 156.1 RPE) , lo que implica integrar en dicho objeto los pilares intergubernamentales de la Unión Europea,** esto es, la política exterior y de seguridad común (Título V TUE) y la cooperación en los ámbitos de la Justicia y de los asuntos de interior (Título VI TUE). Esta ampliación fortalece la posición del Parlamento Europeo y de los ciudadanos en la Unión Europea.

Ha de ponerse relieve que constituyen posibles objetos del derecho de petición **los supuestos de aplicación del ordenamiento comunitario por parte de los órganos nacionales**. No obsta a ello el principio de subsidiariedad (art. 3 B TCE) , ya que éste únicamente opera en el plano material de la realización de actuaciones para la consecución de determinados objetivos, pero no en el nivel formal en el que se mueve el derecho de petición.

La petición puede ser una solicitud que derive de una

necesidad general, por ejemplo, defensa del patrimonio arquitectónico, cultural, ecológico etc, o bien de una queja individual , por ejemplo, reconocimiento de los derechos a la seguridad social, a la pensión, etc.

La petición debe incidir en el ámbito de actividades de la Unión Europea. A este respecto , conviene recordar alguno de los grandes principios y objetivos de la Unión Europea como [23] :

1) La libre circulación de personas, mercancías, servicios y capitales.

2) La no discriminación por razones de nacionalidad.

3) La igualdad de trato entre hombres y mujeres.

4) La armonización fiscal.

5) El desarrollo de la investigación y la tecnología.

6) El derecho a la educación, a la formación y a la salud.

7) La protección del medio ambiente.

[23] PARLAMENTO EUROPEO. Folleto explicativo: "El derecho de petición al Parlamento Europeo".

El Informe sobre los trabajos de la Comisión de Peticiones en el ejercicio parlamentario 1994-1995- Comisión de Peticiones. Ponente: KUHN ANEMARIE (DOC A4-0151/95) hace referencia al balance anual, que cubre el período comprendido entre el 8 de Marzo de 1994 y el 14 de Marzo de 1995, de los trabajos llevados a cabo por su comisión de Peticiones. Destaca que tanto el número de peticionarios y peticiones, como el abanico de problemas abordados en las mismas, han registrado un fuerte crecimiento, lo que ha llevado consigo, en los últimos tiempos, un gran atasco en su tramitación.

El informe parlamentario pone de relieve que, para la comisión de Peticiones, el aspecto más destacado del último ejercicio ha sido la necesidad de promover con rapidez el nuevo cargo del Defensor del Pueblo Europeo [24].

Las cuestiones sobre las que se han recibido más peticiones se refieren especialmente:

- La aplicación de la Directiva sobre la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente (el impacto medioambiental).

- La necesidad de reducir la gran disparidad existente entre los criterios médicos fijados por los Estados miembros para la concesión de pensiones de invalidez temporal.

---

[24] DIRECCIÓN GENERAL DE INFORMACIÓN Y RELACIONES PUBLICAS. DIVISIÓN CENTRAL. "Guía de la sesión del Parlamento Europeo". Pleno del 10 al 14 de Julio de 1995, Estrasburgo. PE 193.136/ES.

- La utilización por parte del Consejo y la Comisión de las posibilidades que ofrece el Título VI del Tratado de la Unión (cooperación en asuntos de justicia e interior), para colmar las lagunas existentes en la legislaciones nacionales y convenios intergubernamentales en materia de matrimonio, estado civil, asilo, etc.

- La intensificación de los esfuerzos para asegurar la libre circulación de personas.

El peticionario es libre de redactar la petición en la forma que le parezca más apropiada, no existen formularios para rellenar, ni un modelo impuesto para la redacción de una petición. No obstante la petición deberá respetar las condiciones siguientes recogidas en el art. 156.2 RPE y Folleto informativo del Parlamento Europeo:

1) Hacer constar **el (o los) nombres del (o de los) peticionario (s).**

2) Hacer constar **la nacionalidad, la profesión y el domicilio del (o de los) peticionario(s).**

3) Estar escrita de manera clara y legible.

4) Estar firmada.

5) La petición podrá **incluir anexos, y en particular, copias de los documentos justificativos** de los que disponga el peticionario.

6) La petición deberá redactarse en **una de las lenguas oficiales de la Unión Europea**.

7) La petición puede dirigirse directamente al **PRESIDENTE DEL PARLAMENTO EUROPEO, L - 2929 LUXEMBURGO**. Asimismo, el peticionario podrá obtener cualquier tipo de información bien de un **Diputado Europeo**, o bien de **las Oficinas del Parlamento Europeo**.

El examen del requisito segundo suscita dos observaciones:

Primera, no se adivina la utilidad de la imposición de la exigencia de referencia a la profesión de los firmantes, salvo la puramente estadística, que no legítima la grave sanción asociada a su incumplimiento, consistente en su archivo (art. 156.6 RPE) y de que no es un requisito exigido a los Estados miembros **(no se impone en el art. 5.1 de nuestra Ley 92/1960, de 22 de Diciembre, reguladora del derecho de petición),** lo importante es que el art. 138 D TUE no se refiere a él, **y que éste no parece ser parte del contenido esencial del derecho de petición, por lo que debe entenderse que el RPE ha invadido un ámbito normativo que le está recluido, incurriendo, a nuestro entender en un vicio de nulidad.** De todas formas la Comisión de Peticiones ha

establecido el criterio según el cual no existe obstáculo en la reiteración de peticiones inadmitidas a trámite, razón por la que la omisión de la profesión podría corregirse mediante la presentación de nuevo escrito en el que sí constara ésta.

Segunda, respecto **al requisito 6, de la redacción de la petición en una de las lenguas oficiales de la Unión**, se funda en razones económicas y es una explicitación de una regla que ha de considerarse tácitamente incorporada al art. 138 D, en relación con el art. 217 TCE.

Pensamos que al permitirse formular la petición a los ciudadanos de terceros Estados, debería existir la posibilidad de redacción en la lengua materna de estos sujetos a efectos de facilitar su presentación sin incurrir en causa de inadmisión.

4.- LA COMISIÓN DE PETICIONES: ESTRUCTURA E INFORMES.

Nos vamos a referir a la composición actual de la Comisión de Peticiones y los informes desarrollados por la misma, no mencionaremos su misión y funcionamiento por tratarlo en otro capítulo.

La estructura actual de la Comisión de Peticiones [25] está formada por:

- El Presidente: Newman.

- Los Vicepresidentes: Dimitrakopoulos, Ahern, Malangré.

- Los miembros: Amadeo, Augias, Banotti, Barros Moura, Bertens, Blak, Chanterie, Dybkjaer, Graenitz, Gutiérrez Díaz, Imaz San Miguel, Kuhn, Leperre-Verrier, Lomas, Miranda de Lage, Palacio de Vallelersundi, Papakyriazis, Perry, Pex, Schaffner, Schimidbauer, Stewart, Striby, Tajani, Toivonen.

- Los suplentes: Alber, De Esteban Martín, Dell'Alba, Dillen, Dührkop Dührkop, Gasòliba i Böhm, Kaklamanis, Kellett-Bowman, McCartin, Mann Erika, Marinucci, Pons Grau, Porto, De Rose, Santini, Smith, Stenius-Kaukonen, Zimmermann.

Los Informes y trabajos elaborados por la Comisión de Peticiones hasta el momento son los siguientes [26]:

- Informe elaborado por la Comisión de Peticiones sobre transacciones inmobiliarias transfronterizas. Ponente Sr. McMILLAN-SCOTT. (DOC A2-0429/88).

---

[25] Datos facilitados por la Oficina del Parlamento Europeo sita en Madrid, con fecha de 24 de Enero de 1996.

[26] Datos facilitados por la Oficina del Parlamento Europeo en España, Enero de 1996.

- Rapport fait au nom de la commision des petitions sur la petition nº 115/85 presentee para l'Association luxembourgeoise des universitaires catholiques (ALUC)... Rapporteur: M. ESTGEN (DOC A2-0117/87).

- Informe elaborado en nombre de la Comisión de Peticiones sobre la negativa a la prestación del servicio militar por motivos de objeción de conciencia y sobre la prestación sustitutoria. Ponente: Sr. HITZIGRATH (DOC A2-0433/88).

- Rapport fait au nom de la commission des petitions sur les deliberations de la commission concernant les petitions qui lui ont ete envoyees (premier semestre de 1987). Rapporteur: M.R. CHANTERIE (DOC A2-0152/87).

- Informe elaborado en nombre de la Comisión de Peticiones sobre las deliberaciones de la comisión respecto a peticiones en el año parlamentario 1987-88. Ponente: Sr. CHANTERIE (DOC A2-0044/88).

- Informe elaborado en nombre de la Comisión de Peticiones sobre la discriminación de los transexuales. Ponente VAN HEMELDONCK MARIJKE (DOC A3-0016/89).

- Informe elaborado en nombre de la Comisión de peticiones, sobre las deliberaciones de la Comisión durante

el ejercido parlamentario 1988-1989, así como sobre las mejoras necesarias en el tratamiento de las peticiones presentadas al Parlamento Europeo. Ponente. Sr. CHANTERIE (DOC A2-0079/89).

- Informe elaborado en nombre de la Comisión de Peticiones, sobre la indemnización de víctimas de delitos violentos. Ponente: Sr. NEWMAN (DOC A2-0426/88).

- Informe elaborado en nombre de la Comisión de Peticiones sobre la negativa a la prestación del servicio militar por motivos de objeción de conciencia y sobre la prestación sustitutoria . Ponente de la segunda legislatura: Sr. HITZIGRATH, Ponente: de la tercera legislatura: Sra. SCHMIDBAUER, Parte A-PROPUESTA DE RESOLUCIÓN (DOC A3-0015/89).

- Informe elaborado en nombre de la Comisión de Peticiones, sobre transacciones inmobiliarias transfronterizas. Ponente: MCMILLAN-SCOTT EDWARD (DOC A3-0014/89).

- Informe elaborado por la Comisión de Peticiones sobre la indemnización a las víctimas de delitos violentos. Ponente: NEWMAN EDWARD (DOC A-30013/89).

- Resolución sobre la situación de las lenguas en la Comunidad y la de la lengua catalana. Co-rapporteurs: MM.

GASOLINA I BOHM, GUTIÉRREZ DÍAZ, Mme. MIRANDA DE LAGE (DOC A3-0169/90).

- Informe elaborado en nombre de la Comisión de Peticiones sobre las deliberaciones de la Comisión de Peticiones en el transcurso del ejercicio parlamentario 1989-1990, y que incluye indicaciones sobre el procedimiento que se habrá de seguir en el futuro para el tratamiento de las peticiones. Ponente: REDING VIVIANE (DOC A3-0107/90).

- Informe de la Comisión de Peticiones sobre las deliberaciones de la Comisión de Peticiones durante el año parlamentario 1990-1991. Ponente: REDING VIVIANE (DOC A3-0122/91).

- Proposición de Resolution presenteè conforment a l'article 63 du Reglement par Mme CASTLE sur Ombudsman Europeen (DOC B-20804/87).

- Informe de la Comisión de Peticiones sobre los derechos de los deficientes mentales. Ponente: SCHMIDBAUER BARBARA (DOC A3-0231/92).

- Informe de la Comisión de Peticiones sobre las deliberaciones de la Comisión de Peticiones durante el año parlamentario 1991-1992. Ponente BINDI ROSARIA (DOC A3-0229/92).

- Informe de la Comisión de Peticiones sobre los trabajos de la Comisión de peticiones durante el año parlamentario 1992-1993. Ponente: GIL-ROBLES GIL-DELGADO, JOSÉ MARÍA (DOC A3-0147/93).

- Informe de la Comisión de Peticiones sobre los trabajos de la Comisión de Peticiones durante el año parlamentario 1993-1994. Ponente : SCHMIDBAUER BARBARA (A3-0158/94).

- Informe sobre la función del Defensor del Pueblo Europeo nombrado por el Parlamento Europeo Comisión de Peticiones. Ponente: NEWMAN EDWARD (DOC A4-0083/94).

- Informe sobre los trabajos de la Comisión de Peticiones en el ejercicio parlamentario 1994-1995- Comisión de Peticiones. Ponente: KUHN ANEMARIE (DOC A4-0151/95). Comentado en un epígrafe anterior [27].

5.- PROCEDIMIENTO DE ACTUACIÓN.

Examinaremos las fases de admisión a trámite, de tramitación y de resolución, para finalizar con una

[27] DIRECCIÓN GENERAL DE INFORMACIÓN Y RELACIONES PUBLICAS. DIVISIÓN CENTRAL. "Guía de la sesión del Parlamento Europeo". Pleno del 10 al 14 de Julio de 1995, Estrasburgo. PE 193.136/ES.

referencia a la publicidad de las peticiones.

La fase de admisión a trámite de una petición se halla regulada por el art. 156 del RPE, de los que resulta que : **"las peticiones se inscribirán en un registro por orden de entrada,** si reúnen los requisitos" formales anteriormente expuestos, ya que en el caso en que la Comisión de Peticiones declare improcedentes "se archivarán, con notificación al peticionario de la decisión y de los motivos de ésta, La Comisión de Peticiones puede sugerir al firmante que se dirija a la autoridad competente del Estado miembro interesado o de la Unión Europea, así como someter la cuestión al Defensor del Pueblo Europeo.

Una vez inscrita, **El Presidente remitirá las peticiones a la Comisión de Peticiones**, que determinará si inciden en el ámbito de actividades de la Unión Europea. El Presidente remite a los demás miembros una propuesta por escrito; en el caso de que éstos no formulen ninguna observación, se entiende acordada aquella; por el contrario, si alguno de los miembros de la Comisión discrepa de la propuesta, la cuestión es tratada por la Comisión, la cual adopta la decisión que proceda [28].

En relación con **las peticiones o quejas escritas presentadas al Parlamento por personas físicas o jurídicas**

[28] LAVILLA RUBIRA, J.L. "El derecho de petición al Parlamento Europeo". Los derechos del Europeo. Gil-Robles. Incipit Editores, Madrid 1993.

que no sean ciudadanos de la Unión Europea ni tengan su residencia o domicilio social en un Estado miembro nos remitimos al art. 156.9 RPE que reza lo siguiente:

"...se incluirán en una lista separada y se clasificarán de igual modo. Mensualmente el Presidente enviará una lista de las peticiones recibidas durante el mes anterior a la comisión competente para proceder a su examen, con indicación de su objeto. Dicha comisión podrá pedir el envío de las peticiones cuyo examen estime oportuno".

Respecto a **fase de tramitación** decir que **la Comisión de Peticiones tiene amplísimos poderes durante la tramitación de las peticiones:**

1) La Comisión podrá "solicitar opinión de otra Comisión" (art. 157.1 RPE), "cuando se trate de peticiones que propongan la modificación de disposiciones legales en vigor". Es una práctica habitual no sólo para solicitar opinión sino para información y examen de la cuestión planteada.

2) La Comisión puede celebrar audiencias, "enviar a alguno de sus miembros al lugar de los hechos para comprobarlos" y "pedir a la Comisión (de la Unión Europea) que le facilite documentos, información y acceso a sus servicios" (art. 129.2 y 3 RPE). Estas facultades son, en los ámbitos nacionales, más propias del Defensor del Pueblo, que

de las Comisiones de Peticiones.

3) **La Comisión de Peticiones puede tratar públicamente determinadas peticiones,** cuándo el objeto de ésta tenga interés general y si el peticionario manifiesta su consentimiento. Así lo manifiesta el Informe sobre el curso parlamentario 1992-1993.

Respecto a la fase de Resolución, La Comisión de Peticiones puede finalizar el procedimiento con una resolución adoptada por el consenso de sus miembros porque no está justificada la disparidad de razones ideológico-políticas, y se pretende ensalzar la autoridad del Parlamento Europeo. Caben varias posibilidades de actuación de la Comisión de Peticiones:

1) Elaboración de "un informe para pronunciarse sobre las peticiones que hubiera admitido a trámite" (art. 157.1 RPE).

2) Sometimiento "a votación del Parlamento propuestas de resolución sobre las peticiones que haya examinado" (art. 157.4 RPE).

3) Solicitación "al Presidente del Parlamento Europeo que remita su opinión a la Comisión o al Consejo" (art. 157.4 RPE). La Comisión de Peticiones del Consejo o de la Comisión que adopten medidas en relación con las peticiones (art.

157.5, 21 párrafo).

4) "Los peticionarios serán informados por el Presidente del Parlamento de las decisiones adoptadas y de su motivación" (art. 157.6 RPE).

Se establecen unos mecanismos para garantizar **publicidad a la actividad parlamentaria relativa a las peticiones**. El art. 157.5 RPE dispone que La Comisión de Peticiones informará cada semestre al Parlamento Europeo del resultado de sus trabajos. **Este Informe semestral** contiene datos estadísticos y no es objeto de debate ante el Pleno, elaborándose además **un Informe anual más articulado**, que se acompaña de consideraciones generales sobre la actividad realizada y de las propuestas que la Comisión de Peticiones tiene por pertinente elevar al Pleno. **Por otro lado el art. 158 RPE, las peticiones inscritas en el registro a que se refiere el art. 156.4 RPE y las decisiones más importantes en relación con el procedimiento aplicado a su examen, serán anunciadas al Pleno. Esas comunicaciones figurarán en el acta de la sesión. Finalmente, las peticiones registradas y la opinión aneja tramitada por la comisión, se archivarán en el Parlamento Europeo donde podrán ser consultadas por los diputados** (art. 158 RPE).

VIII.- EL DERECHO DE RECLAMACIÓN ANTE EL DEFENSOR DEL PUEBLO EUROPEO DEL CIUDADANO DE LA UNIÓN EUROPEA.

VIII.- EL DERECHO DE RECLAMACIÓN ANTE EL DEFENSOR DEL PUEBLO EUROPEO DEL CIUDADANO DE LA UNIÓN EUROPEA.

1.- Evolución histórica de la figura del Defensor del Pueblo Europeo.
2.- Derecho Comparado.
3.- Naturaleza jurídica de la figura del Defensor del Pueblo Europeo.
4.- Nombramiento, duración del mandato y cese del Defensor del Pueblo Europeo.
5.- Ámbito material de actuación del Defensor del Pueblo Europeo.
6.- Procedimiento de actuación del Defensor del Pueblo Europeo.
7.- Medios personales y materiales del Defensor del Pueblo Europeo.
8.- Relación del Defensor del Pueblo Europeo con las instituciones nacionales y comunitarias.

BIBLIOTECA VIRTUAL MIGUEL DE CERVANTES

1.- EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA FIGURA DEL DEFENSOR DEL PUEBLO EUROPEO.

La "figura" [1] del Ombudsman se recoge en el Tratado de la Unión Europea y de manera directa en el art. 138 E Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el art. 20 D Tratado de la Comunidad Europea del carbón y del Acero y el art. 107 D del Tratado de la Comunidad Europea de la Energía Atómica [2] y en el art. 8.D.2 del Tratado constitutivo de la Unión Europea.

BIBLIOTECA VIRTUAL MIGUEL DE CERVANTES

El nacimiento y configuración de la figura del Defensor del Pueblo Europeo va a ser objeto de **polémicas doctrinales y políticas.**

Las primeras iniciativas para dotar al sistema de protección de los Derechos del Hombre instaurado en la Convención de Roma de 1950, de un Mediador Europeo fueron en el Consejo de Europa [3].

---

[1] MOREIRO GONZÁLEZ, CARLOS J. "El Defensor del Pueblo en el Tratado de la Unión Europea". Gaceta Jurídica de la CE nº 119, D-19. 1993. Dicho autor emplea el término "figura" porque considera no oportuno calificar el Defensor del Pueblo como una institución de la Unión, ni resulta fácil dada su naturaleza jurídica, encuadrarlo dentro de las clasificaciones orgánico-doctrinales al uso.

[2] GOSALBO BONO, RICARDO. "Maastricht et les citoyens: le Médiateur européen". Revue Française d'Administration Publique, nº 64: "Médiateurs et Ombudsmans". 1992.

[3] GIL ROBLES Y GIL DELGADO, ÁLVARO. "El Control Parlamentario de la Administración". Colección de Estudios Administrativos. INAP. Madrid, 1981.

La propuesta se planteaba la oportunidad de "designar una personalidad independiente encargada de prestar asistencia a recurrentes para la presentación de su demanda ante la Comisión Europea de los Derechos del Hombre", con un balance de predominio de **reticencias entre los Defensores del Pueblo Europeos**.

Se aprobó **"Un Proyecto de Recomendación "** por **La Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, el 26 de Noviembre de 1974, que posteriormente se convertiría en la Recomendación 757, de 1975.**

Se trataba de una reflexión sobre las carencias del sistema de protección de los derechos de los ciudadanos en los Estados Democráticos frente a los abusos del Poder Público, de una invitación a la creación de las figura del Mediador en los países que no existiesen. No se trataba de creación de un "Defensor del Pueblo supranacional", sino del debate político y doctrinal sobre la conveniencia de su instauración.

Se resaltó las ventajas funcionales de las institución: Protección de los individuos contra los abusos de la Administración Pública y de las intromisiones sobre su vida privada y la sustitución de la lentitud del control judicial por una garantía más flexible y simple.

En el **seno del Parlamento Europeo**, se dieron los primeros pasos para la creación de un "Defensor del Pueblo Europeo". Es la década de los 70 donde se hace notar el déficit democrático del Parlamento Europeo en cuanto a la configuración de un Ombudsman supranacional. Su máximo exponente es **el Informe WALKER-SMITH** [4], que fue olvidado en la década de los ochenta.

Se realizaron cuestiones escritas a **las Comunidades Europeas** [5], como **al Consejo de Ministros** [6] sobre la necesidad de la creación del Defensor del Pueblo Europeo. Todas fueron rechazadas. Es importante destacar un común denominador en dichas cuestiones: la referencia al modelo escandinavo y anglosajón y las funciones que habría de desempeñar el Ombudsman.

La importancia del **Informe Walker-Smith** radica es la redacción de las líneas esenciales de configuración del Defensor del Pueblo Europeo, como que dio lugar a una **Resolución del Parlamento Europeo, de 5 de Junio de 1979**,

---

[4] Informe Walker-Smith, Documento 29/79. PE 57.508/déf.

[5] Lord O'Hagan, cuestiones escritas nº 5621/74, DOCE nº C 55 de 7 de Marzo de 1975 y nº 663/74, DOCE nº C 86/54 de 17 de Abril de 1975: Mme. Ewing, cuestión escrita nº 17/77, DOCE nº C 30/15 del 7 de Febrero de 1977, y cuestión oral H-226/76, Debates del Parlamento Europeo del 12 de Enero de 1977; M. Dondelinger, cuestión escrita nº 750/76, DOCE nº C 50/42 del 28 de Febrero de 1977.

[6] Cuestión escrita de M. Dondelinger, nº 751/76, DOCE nº C 70/14 del 21 de Marzo de 1977.

favorable a su constitución [7].

La Resolución de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, de 26 de Noviembre de 1974, es recogida en **la Exposición de Motivos del Informe Walker-Smith** [8]. Se delimita en dicho documento la figura del Mediador Europeo como controlador de los abusos del poder ejecutivo, cuando establece. "... la necesidad de proteger al individuo contra la mala administración y los abusos de la autoridad pública...". Se plantean dos modelos de institución : El primero dotado de poderes de investigación y el segundo como Comisario Parlamentario. El Informe, finalmente se inclina por la segunda posibilidad.

El anexo del Informe consistía en las opiniones de los Ombudsman nacionales como el de Francia, el de Irlanda del Norte, el de Inglaterra, y el de Dinamarca. Se aprecia una clara reticencia a la creación de un Mediador supranacional, que invadiría sus competencias y establecería una jerarquización entre ellos.

La Resolución [9] concerniente "a la designación por el Parlamento Europeo de un Ombudsman para las Comunidades Europeas", de 5 de Junio de 1979 establece el perfil del

[7] DOCE, nº C 140/153, 154 del 5 de Junio de 1979.

[8] MOREIRO GONZÁLEZ, CARLOS J. "El Defensor del Pueblo en el tratado de la Unión Europea". Gaceta Jurídica de la CE., nº 119, D-19. 1993.

[9] DOCE, nº C 140/153, 154 del 5 de Junio de 1979.

Mediador Europeo:

1) Órgano unipersonal.
2) Comisionado del Parlamento Europeo.
3) No jurisdiccional.
4) Independiente.

En cuanto a sus funciones, quedan restringidas "al control de las intervenciones de las autoridades públicas en la aplicación del Derecho Comunitario" [10]. **Apreciamos un instrumento de interpretación histórica de la institución en el Tratado de la Unión Europea.**

En dicha Resolución se establece el mandato a la Comisión de Reglamento y Peticiones para que presenten al Pleno del Parlamento Europeo un procedimiento a seguir para el nombramiento del Defensor del Pueblo Europeo lo antes posible.

El Parlamento Europeo olvidó el cumplimiento de la Resolución hasta tal punto que **el Proyecto de Tratado de la Unión Europea, aprobado el 14 de Febrero de 1984 por el Pleno del Parlamento Europeo**, ningún artículo menciona al Mediador Europeo, sí en cambio el derecho de petición. Todo parece apuntar que sea ésta la razón retardadora de la creación del Ombudsman Europeo.

[10] MOREIRO GONZÁLEZ, C. "El Defensor...

Los trabajos finalizaron con la presentación del **Informe CHANTERIE** [11] negativo a la creación de un Mediador Europeo y que forzó la aprobación de una **Resolución** [12] en ésta dirección por **Parlamento Europeo de 14 de Junio de 1985**.

La continua oposición de los miembros de **la Comisión de Peticiones** contagió a la mayoría de los Parlamentarios Europeos, que se vio respaldada por la respuesta que **Jacques Delors** dio a la cuestión escrita formulada por la eurodiputada **Barbara Castle** [13] : "...ante una hipotética infracción del Derecho Comunitario, los ciudadanos comunitarios se pueden dirigir a la Comisión de las Comunidades Europeas..." [14].

El primer modelo se encuentra en **la Propuesta Española sobre Ciudadanía Europea de 20 de Febrero de 1991,** [15] en la que no se encamina hacia un Ombudsman Europeo sino a una multiplicidad de Mediadores en cada uno de los Estados miembros que vigilen el respeto del Derecho Comunitario por

---

[11] Doc. A2-41/85.

[12] Resolución adoptada el 14 de Junio de 1985, DOCE nº C 175 de 15 de Julio de 1985.

[13] Cuestión escrita nº 1235/87, a la Comisión de las Comunidades Europeas, del 21 de Septiembre de 1987, (88/C, 123/13).

[14] Respuesta de J. Delors el 28 de Enero de 1988, DOCE nº C 123 del 10 de Mayo de 1988.

[15] Propuesta de Texto articulado sobre Ciudadanía Europea presentado por la Delegación Española a la Conferencia Intergubernamental sobre Unión Política. 20 de Febrero de 1991. Revista de Instituciones Europeas, vol. 18, nº 1. 1991.

la Administración [16] . Establece **el art. 9 de dicho texto:**

"Se designará en cada Estado miembro un Mediador que tendrá la misión de asistir a los ciudadanos de la Unión en defensa de los derechos reconocidos en su favor por el presente Tratado ante las autoridades administrativas de la Unión y de sus Estados miembros, así como de hacer valer tales derechos ante las instancias jurisdiccionales, por sí mismo o en apoyo de los interesados.

Los Mediadores tendrán asimismo la misión de hacer accesible a los ciudadanos comunitarios una información clara y completa de sus derechos y los medios para hacerlos valer.

Los Mediadores someterán un informe anual al Parlamento Europeo."

Esta fórmula original suscitaba **reservas en el propio proponente,** incluyendo notas a pie de página en la que se decía que, como alternativas, se podría constar con dos posibilidades: la de crear un "Ombudsman Europeo como órgano comunitario independiente" o "vinculado al Parlamento Europeo, o completar la actuación de los Mediadores Nacionales con un Ombudsman que actuaría a nivel europeo.

Desde la Cumbre de Roma la Comisión se hace eco del

[16] ASTARLOA-HUARTE-MENDICOA. IGNACIO. "El Estatuto del Defensor del Pueblo". El Defensor del Pueblo en el Tratado de la Unión Europea. Universidad Carlos III de Madrid. 1993.

texto español, con alguna matización de terminología; cada uno de los Estados miembros creará, al menos, un órgano nacional que podrá revestir la forma de órgano de mediación. **En el famoso "non paper" que distribuyó la Presidencia Luxemburguesa en Abril de 1991 estaba asumida la institución** (art. 137C) prácticamente en los términos que hoy la conocemos (art. 138 E TUE).

La aprobación del **Tratado de la Unión Europea, firmado en Maastricht el 7 de Febrero de 1992**, supuso un impulso decisivo a la creación de la figura del Defensor del Pueblo Europeo en **los arts. 8 D y 138 E TUE.** Estos preceptos serían desarrollados por **" La Decisión del Parlamento Europeo de 9 de Marzo de 1994 sobre el Estatuto del Defensor del Pueblo y sobre las condiciones generales del ejercicio de sus funciones" (94/262/CECA, CE, Euratom)**.

Anteceden al Estatuto del Defensor del Pueblo Europeo:

- El Anteproyecto de Decisión del Parlamento Europeo, el Dictamen de la Comisión [17].

- El Acuerdo del Consejo, del Parlamento Europeo y de la Comisión [18].

[17] DO C 21 de 25-1-1993 y Bol. 12-1992, punto 1.1.4.
[18] Bol. 4-1993, punto 1.1.1.

- El Proyecto de Decisión del Parlamento Europeo [19] .

Tras largas polémicas en el seno del Parlamento Europeo sobre quién debía ejercer el cargo de Mediador Europeo, recuérdese el desacuerdo entre los diputados parlamentarios sobre la conveniencia del Ex-Defensor del Pueblo Español D. Álvaro Gil-Robles y Gil Delgado y el ex-**"Wehrbeauftagter"** Alemán.

Las candidaturas [20] que concurrieron a la elección fueron las siguientes [21] :

1) **Siegbert ALBER,** eurodiputado (PPE) desde 1977.

2) **Álvaro GIL-ROBLES Y GIL-DELGADO,** antiguo Defensor del Pueblo en España. Nacido en Lisboa en 1944. Profesor Titular de Derecho Administrativo. Miembro del Instituto Internacional del Ombudsman, del que ha sido directivo.

3) **William NEWTON-DUNN,** antiguo eurodiputado conservador británico (1974-1994).

4) **Jacob SÖDERMAN,** en los momentos de la elección era Ombudsman Finlandés. Nacido en Helsinki en 1938. Catedrático

---

[19] DO C 329 de 6-12-1993 y Bol. 11-1993, punto 1.7.4.

[20] PARLAMENTO EUROPEO. Guía de la Sesión del Pleno de 10 al 14 de Julio de 1995. Estrasburgo. División Central de Prensa.

[21] Solamente hemos desarrollado el currículum del candidato español y del finlandés, por ser éste el seleccionado.

de Derecho Social. Ha sido Ministro de Justicia, gobernador provincial y miembro del Parlamento finlandés.

5) **Marie-Claude VAYSSADE,** antigua eurodiputada socialista francesa (1979-1994).

6) **Simone VEIL,** antigua eurodiputada liberal francesa (1979-1993) y ex-presidenta del Parlamento Europeo (1979-1982).

El Parlamento Europeo se decidió por el finlandés, **SÖDERMAN**, que fue nombrado **Primer Defensor del Pueblo Europeo por aquella institución** con fecha de **12 de Julio de 1995** y comenzó a desempeñar sus funciones el **1 de Septiembre de 1995.**

Finalizado el análisis histórico del proceso de creación de la figura del Defensor del Pueblo Europeo, creemos necesario recoger la normativa que regula el Tratado de la Unión Europea, para facilitar el estudio de la institución en los siguientes capítulos.

El párrafo segundo del art. 8 D TUE estipula:

"Todo ciudadano de la Unión podrá dirigirse al Defensor del Pueblo instituido en virtud de lo dispuesto en el art. 138 E".

El art. 138 E del TUE establece:

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

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

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

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

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

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

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

2.- DERECHO COMPARADO.

En Alemania, el Defensor del Pueblo es llamado el **"Wehrbeauftagter"**, que fue creado por la **Ley Federal de 16**

de Junio de 1982, y cuya tarea es la de garantizar los derechos fundamentales de los ciudadanos frente a las instituciones militares [22].

La figura del **"Ombudsman del Folketing" en Dinamarca** está prevista en **el art. 55 de la Constitución de 1953 (Acta núm. 203, de 11 de Junio de 1954)**. Es nombrado por el Parlamento. Tiene poderes de control e investigación de cualquier institución pública [23].

"El Defensor del Pueblo español" está contemplado en **el art. 54 de la Constitución Española de 1978, desarrollado [24] por Ley Orgánica 3/1981, de 6 de Abril [25].**

El art. 54 de la Constitución Española establece:

"Una ley orgánica regulará la institución del Defensor del Pueblo, como alto comisionado de las Cortes Generales, designado por éstas para la defensa de los derechos comprendidos en este Título, a cuyo efecto podrá supervisar

---

[22] CENDOYA MÉNDEZ DE VIGO, J.M."El Defensor del Pueblo Europeo". Boletín de Información. Ministerio de Justicia e Interior. 1995.

[23] BRU PURON, C. "La ciudadanía europea". Editorial Sistema. Madrid, 1994.

[24] Ley Orgánica 3/1981, de 6 de Abril, del Defensor del Pueblo (BOE núm. 109, de 7 de Mayo).

[25] CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR, J.L. "Defensor del Pueblo y Administración Pública".Estudios sobre la Constitución Española. Homenaje al Profesor Eduardo García de Enterría. Tomo III. Civitas. Madrid, 1991.

la actividad de la Administración, dando cuenta a las Cortes Generales".

El Defensor del Pueblo Español es de acceso directo a los ciudadanos y tiene competencias para investigar los hechos objeto de reclamación (por mala actuación de las Administraciones Públicas, y por quebranto de los Derechos y Deberes Fundamentales recogidos en la Constitución), informar al Parlamento y recurrir al Tribunal Constitucional.

En **Francia es "El Mediateur"**, figura instituida por **Ley número 73-6, de 3 de Enero de 1973**, que sólo puede actuar por indicación de miembros del Parlamento: tiene capacidad recomendatoria y de iniciativa para promover acciones penales y disciplinarias.

En Gran Bretaña el Ombudsman se conoce como" Parliamentary Commissioner for Administration" fruto del "Act de 1967". Funciona por mediación del Parlamento, con la excepción de los casos relacionados con la salud pública, sobre los que sí pueden presentar reclamaciones directamente los ciudadanos. También realiza una labor de control [26]. **En Irlanda es el "Comisario de Quejas"**.

La figura del **"Ombudsman" holandés** está prevista en **la Constitución**, tiene capacidad para investigar sobre cualquier

[26] GIL ROBLES Y GIL DELGADO, ÁLVARO."El control parlamentario de la Administración (El Ombudsman)". Instituto Nacional de Administración Pública nº 7. 1981.

acto administrativo y para informar al Parlamento.

En **Italia el "Difensore Civico" creado por Ley núm. 42, de 8 de Junio de 1990** existe en 15 regiones, actúa de oficio y a instancia de los particulares e interviene ante las administraciones regional y local.

En Portugal, el Provedor de Justicia (Ley núm. 9/91) es elegido por el parlamento, actúa a instancia de los ciudadanos o por iniciativa propia, expresa con carácter recomendatorio su juicio sobre la interpretación de las normas y tiene capacidad para investigar el funcionamiento de cualquier instancia administrativa.

3.- NATURALEZA JURÍDICA DE LA FIGURA DEL DEFENSOR DEL PUEBLO EUROPEO.

CENDOYA MÉNDEZ DE VIGO [27] considera que la naturaleza del Defensor del Pueblo Europeo se integra por dos notas. "Se trata de **un Comisionado del Parlamento Europeo con una dependencia orgánica e independencia funcional** respecto de éste".

[27] CENDOYA MÉNDEZ DE VIGO, JUAN MANUEL. "El Defensor del Pueblo Europeo". Boletín de Información del Ministerio de Justicia e Interior, 1995.

MOREIRO GONZÁLEZ [28] subraya el carácter de Comisionado del Parlamento Europeo que se le atribuye al Defensor del Pueblo Europeo en el art. 138 E TUE y artículos concordantes del TCECA y TCEEA.

La nota de **dependencia orgánica** del Defensor del Pueblo Europeo del Parlamento Europeo se manifiesta en que:

- **El Parlamento lo designa** (" ... El Parlamento Europeo nombrará un Defensor del Pueblo...") **con unas misiones concretas** (" ... que estará facultado para...); **con obligaciones de información puntuales** (" comprobado un caso de mala administración, lo pondrá en conocimiento de ..."y" ... remitirá a continuación un informe al Parlamento Europeo..."**) y periódicos** ("... presentará cada año al Parlamento Europeo un informe sobre el resultado de sus investigaciones ..."), **está sometido al control del Parlamento Europeo pues éste solicitará su cese al Tribunal de Justicia de Luxemburgo por falta grave o incumplimiento de sus funciones**.

La nota de **independencia funcional** se denota en:

- **En la prohibición de solicitar y admitir instrucciones de ningún órgano en el ejercicio de sus funciones** ("... El Defensor del Pueblo ejercerá sus funciones con total

[28] MOREIRO GONZÁLEZ, CARLOS J. "El Defensor del Pueblo en el Tratado de la Unión Europea". Gaceta Jurídica de la CE nº119, D-19, Enero 1993.

independencia. En el ejercido de tales funciones no solicitará ni admitirá instrucciones de ningún organismo..."); **en su régimen de incompatibilidades y prerrogativas** (" ...no podrá desempeñar ninguna otra actividad profesional, sea o no retribuida...") **y las características personales que debe reunir la persona designada** (Estatuto del Defensor del Pueblo).

La introducción por el Tratado de la Unión Europea de un Defensor del Pueblo Europeo planteó el problema de su coexistencia con **el derecho de Petición al Parlamento Europeo**, previsto en **el art. 138 D TUE**. Ambas figuras aparecen recogidas en el mismo precepto, **el art. 8 D TUE.** BRU PURON [29] sostiene que la distinción habría que situarla entre las cuestiones de **carácter político**, para el Derecho de Petición, y **administrativas**, para la actuación del Defensor del Pueblo Europeo. El carácter político, se refleja en el hecho de que su ejercicio se extiende a las personas físicas y jurídicas residentes en los Estados miembros aunque no sean nacionales de éstos **(art. 138 E TUE)**, y en que **la Comisión del Parlamento Europeo**, a diferencia de la institución que estamos analizando, decide libremente dar o no curso a la petición.

El derecho a dirigirse al Ombudsman, es **un derecho de la ciudadanía de la Unión Europea** (II Parte del TUE), de

[29] BRU PURON, CARLOS MARÍA. "La ciudadanía Europea". Editorial Sistema. Madrid 1994.

iniciativa vinculante para las instituciones, y de decisión libre por parte del Defensor del Pueblo Europeo. En palabras de CENDOYA MÉNDEZ DE VIGO, **"es un derecho de instancia reglada y solución discrecional"**.

En conclusión establecemos que el Mediador Europeo es un Comisionado del Parlamento Europeo, que supervisa la actividad de los órganos comunitarios, de cuya actividad supervisora informa al Parlamento Europeo, sin capacidad jurisdiccional y al que el individuo puede acceder mediante la correspondiente reclamación.

BIBLIOTECA VIRTUAL MIGUEL DE CERVANTES

4.- NOMBRAMIENTO, DURACIÓN DEL MANDATO Y CESE DEL DEFENSOR DEL PUEBLO EUROPEO.

El art. 138.E, 1.TCE establece que "el Parlamento Europeo nombrará un Defensor del Pueblo" del mismo modo que **el art. 6.1 del Estatuto del Defensor del Pueblo (y sobre las condiciones generales del ejercicio de sus funciones, Decisión del Parlamento Europeo de 9 de Marzo de 1994).**

Se aprecia una coincidencia en la fórmula adoptada en el nombramiento del Defensor del Pueblo Europeo con el modelo clásico. **No se exige un quórum reforzado para su nombramiento** como en el resto de los Estados que poseen tal figura.

El art. 6.2 del Estatuto señala unos requisitos para ser nombrado Defensor del Pueblo:

1) Personalidad en posesión de la ciudadanía de la Unión.
2) Pleno disfrute de sus derechos civiles y políticos.
3) Independiente y que reúna las condiciones para el ejercicio de las más altas funciones jurisdiccionales o experiencia y competencia para el ejercicio de las funciones del Defensor del Pueblo (DP).

El finlandés, **JACOB SÖDERMAN**, ha sido designado **Primer Defensor del Pueblo Europeo por el Parlamento Europeo** [30] con fecha de **12 de Julio de 1995** y comenzó a desempeñar sus funciones el **1 de Septiembre de 1995.**

El art. 10 del Estatuto recoge **las incompatibilidades** que le afectan. No podrá ejercer ninguna otra función política o administrativa o profesional, sea o no remunerada. Así lo establece igualmente **el art. 138.E.3. TUE**. Se trata de garantizar la independencia y neutralidad de su función.

Por su parte, **el art. 6 del Estatuto reproduce el art. 138.E.2 TUE en lo que se refiere a la duración del mandato** del DP que ... "será nombrado por el Parlamento Europeo después de cada elección de éste y hasta el final de su

[30] Decisión 95/376/CE, Euratom, CECA del Parlamento Europeo, por la que se nombra al Defensor del Pueblo de la Unión Europea. DO L 225 de 22.9.1995.

legislatura. Su mandato será renovable".

Se pueden realizar distintas interpretaciones a dichos preceptos. **La coincidencia del mandato parlamentario y del DP**. Se rompe con ello la regla en Derecho Comparado de diferenciación de mandatos. En España son cinco años el mandato del DP, mientras que el parlamentario son cuatro años (art. 2 LODP). Se puede pensar que se atenta contra la independencia del Defensor del Pueblo ya que dependerá de la mayoría política que gobierne en el Parlamento en dicha legislatura. Aunque también puede opinarse que es conveniente la sintonía entre el Parlamento y el Defensor del Pueblo, al ser éste último un Comisionado, si que merme la independencia de la institución.

En su **art. 7 el Estatuto establece las causas de cese** del DP:

1) Al término de su mandato, cinco años.
2) Por renuncia.
3) Por destitución.

Se nombrará un nuevo DP en un plazo de tres meses a partir del momento de la vacante, en caso de cese anticipado, hasta el término de la legislatura.

Entendemos que el cese en caso de muerte quedaría recogida en la causa "cese anticipado en sus funciones".

El art. 138.E.22 y el art. 8 del Estatuto señalan que el Tribunal de Justicia podrá destituir al DP, a petición del Parlamento Europeo, si el DP "dejara de cumplir las condiciones necesarias para el ejercicio de sus funciones o hubiera cometido una falta grave".

Pensamos que debería ser el Parlamento el encargado de poner fin a las funciones del Defensor del Pueblo, al ser éste un Comisionado del Parlamento y no el Tribunal de Justicia. Se trata de una innovación en Derecho Comparado y que tiene su explicación en la destitución de otras instituciones como son los miembros de la Comisión (art. 160 TUE).

La regulación de **las prerrogativas** se recogen en **el art. 10.3 del Estatuto,** que dice:

"Se aplicarán al Defensor del Pueblo y a los funcionarios y agentes de su secretaría los arts. 12 a 15, inclusive y 18 del Protocolo sobre los Privilegios e inmunidades de las Comunidades Europeas".

5.- ÁMBITO MATERIAL DE ACTUACIÓN DEL DEFENSOR DEL PUEBLO EUROPEO.

El ámbito material de Ombudsman viene delimitado tanto

por **el aspecto objetivo**, como por **el aspecto subjetivo de control** [31] .

En cuanto a la vertiente objetiva es preciso que se trate de **"un caso de mala administración en la acción de las instituciones u órganos comunitarios, con exclusión del Tribunal de Justicia y del Tribunal de Primera Instancia en el ejercicio de sus funciones jurisdiccionales"** . La vaguedad del término utilizada por el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea en **su artículo 138 E** queda patente y no es desarrollada por el Estatuto.

Se podría plantear la cuestión de si el Defensor del Pueblo Europeo está facultado para la defensa de los Derechos Humanos de los ciudadanos comunitarios. La regulación comunitaria no vincula expresamente la actuación del Ombudsman en éste aspecto.

RETUERTO BUADES [32], Adjunta Primera del Defensor del Pueblo Español, sostiene "que el futuro Defensor del Pueblo Europeo ... representa ...un paso más en el proceso de **internacionalización** creciente de las eficaces garantías de los derechos humanos".

---

[31] MOREIRO GONZÁLEZ, CARLOS J. "El Defensor del Pueblo en el Tratado de la Unión Europea". Gaceta Jurídica de la CE, nº 119, D-19, Enero 1993.

[32] RETUERTO BUADES, MARGARITA. "El Defensor del Pueblo, institución de garantía no jurisdiccional del Derecho Nacional y Comunitario". Revista de las Cortes Generales nº 29. 1993.

Sigue diciendo esta autora [33] , que "La evolución de la Comunidad Europea hacia una Unión Política y la introducción de **la ciudadanía europea**, aconseja el establecimiento de **garantías ... que tutelen los derechos propios de esta ciudadanía** dando credibilidad y eficacia al proceso propuesto".

En opinión de ÁLVARO GIL ROBLES [34] : "El Defensor del Pueblo podrá iniciar de oficio cualquier investigación sobre la actuación o no actuación de órganos e instituciones de la Unión, que afecten a **los derechos fundamentales y las libertades de las personas**, sean éstas ciudadanos de la Unión, residan o no en ella. El mandato del art. F.2 del Tratado es claro y no creo que pueda ignorarlo, ni tampoco la Administración comunitaria, cuando sea conocedora de una vulneración de tal naturaleza".

Pensamos que se ha otorgado al Defensor del Pueblo Europeo insuficientes instrumentos de actuación. **Su misión debería ser ampliada con la protección de los Derechos fundamentales**. Existiría una colaboración más estrecha del Ombudsman con **el Consejo de Europa y el Tribunal de Derechos de Estrasburgo** sin solapamiento de funcionamiento. El Ombudsman rescataría un papel predominante en la sociedad

---

[33] RETUERTO BUADES, MARGARITA. "Le médiateur de l'Espagne". The European Ombudsman. Institut Européen d'Administration Publique. Epaminondas A. Marias. 1994.

[34] GIL-ROBLES ÁLVARO. "El Defensor del Pueblo Europeo. De la utopía a la esperanza". Los Derechos del Europeo. Grupo Parlamentario del Partido Popular. Incipt. Madrid 1993.

comunitaria. **No ensombrecería la protección de los derechos fundamentales que las Constituciones de los Estados miembros de la Unión Europea**. Quizá lo que haría falta es la elaboración y aprobación de **una Constitución Europea** , resumen de las Constituciones de los países comunitarios, que recogiera el enrevesado texto de Tratado de la Unión Europea.

En cuanto al **elemento subjetivo** del ámbito de actuación del Defensor del Pueblo Europeo nos planteamos qué se debe entender por **"acción de las instituciones u órganos comunitarios"**, criterio necesario para admitir una reclamación.

Con MOREIRO GONZÁLEZ [35] Y CENDOYA MÉNDEZ DE VIGO [36] , nos adherimos a **la teoría de una delimitación de exclusión negativa,** más que positiva, señalando los órganos e instituciones que están excluidos del control del Defensor del Pueblo Europeo.

Fuera de toda duda queda que los actos del **Consejo Europeo** no podrán ser objeto de reclamación admisible por el Ombudsman, tal como se estima en el Tratado de la Unión Europea.

---

[35] MOREIRO GONZÁLEZ, CARLOS J. "El Defensor del Pueblo en el Tratado de la Unión Europea". Gaceta Jurídica de la CE. nº 119, D-19. Enero 1993.

[36] CENDOYA MÉNDEZ DE VIGO, J. M. "El Defensor del Pueblo Europeo". Boletín de Información. Ministerio de Justicia e Interior. 1995.

Cuestión distinta, es la que se refiere al **Consejo de Ministros de la Unión Europea**. Institución técnica con funciones legislativas atribuidas por el poder ejecutivo. Afirmamos que es una institución accesible al control del Ombudsman.

Aunque **el Parlamento Europeo**, no ostenta el carácter real de órgano legislativo de la Unión Europea, nada impide que sea sujeto de control del Defensor del Pueblo.

En cuanto al **Tribunal de Justicia y al Tribunal de Primera Instancia** [37] se deduce que, salvo en el caso del "ejercicio de sus funciones jurisdiccionales", se hace posible un control a las cuestiones relativas a la administración de justicia. Ello coincidiría con las competencias reconocidas a los Defensores del Pueblo regulados en Derecho Comparado.

6.- PROCEDIMIENTO DE ACTUACIÓN DEL DEFENSOR DEL PUEBLO EUROPEO.

El apartado 11 del art. 138 E TUE y los arts. 2 y 3 del

[37] GRANADOS PÉREZ, CARLOS. "Defensor del Pueblo y Administración de Justicia (La supervisión de la Administración de Justicia)". Diez años de la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo. Problemas y Perspectivas. Universidad Carlos III de Madrid. 1992.

Estatuto [38] recogen el procedimiento de actuación del Defensor del Pueblo.

Las personas facultadas para realizar una reclamación al DP son:

1) Cualquier ciudadano de la Unión.

2) Cualquier persona física o jurídica que resida o tenga su domicilio social en un Estado miembro.

3) En caso de no realizarlo directamente las anteriores, por mediación de un miembro del Parlamento Europeo o miembro de la Comisión de Peticiones.

El DP la rechazará en los supuestos de:

1) Anonimato.

2) De haber sido objeto o dado lugar a un procedimiento jurisdiccional.

3) De carecer de pretensión alguna o cuando exceda las competencias de DP.

[38] Decisión del Parlamento Europeo de 9 de Marzo de 1994 sobre el Estatuto del Defensor del Pueblo y sobre las condiciones generales del ejercicio de sus funciones (94/262/CECA, CE, Euratom).

En todo caso se informará al reclamante la no aceptación con exposición de las vías adecuadas a utilizar. En el supuesto de que la reclamación es aceptada, el DP comienza una investigación en la institución a que aquélla se refiera, y en el caso de que se aprecie mala administración, se recabará de la institución afectada un dictamen motivado en un **plazo de tres meses**.

Cabe la posibilidad de que en el transcurso de sus investigaciones el DP descubra hechos a los que sean aplicables **el Derecho Penal**, con lo que deberá informar inmediatamente a las autoridades competentes.

Si la **institución afectada por la reclamación obstaculiza** la investigación del Ombudsman, éste dará conocimiento de lo sucedido al Parlamento Europeo.

El Ombudsman intenta remediar los casos de mala administración a través de tres caminos:

1) Por la emisión de **Informes**.

2) Por los proyectos de **Recomendaciones, Recomendaciones** (art. 2 Estatuto) y las **Observaciones** que el Ombudsman puede dirigir a la Institución u órgano afectado por las investigaciones.

3) **"El Defensor del Pueblo Europeo buscará con las**

Institución u órgano afectado una solución que permita eliminar los casos de mala administración y satisfacer la reclamación del demandante" (art. 3.5 Estatuto).

La constancia de mala administración tiene lugar por vía de **Informes** [39] **:**

1) "El Informe que tiene que emitir y transmitir al DP, **la institución** u órgano al que se haya dirigido aquél, exponiendo su posición sobre los hechos.

2) Los informes que posteriormente deben remitir **el Defensor del Pueblo Europeo** al Parlamento Europeo, a la institución interesada y a la persona de quien emane la reclamación.

3) **El Informe anual que el Defensor del Pueblo** debe presentar al Parlamento Europeo sobre el resultado de sus investigaciones [40] .

Se pretende, a nuestro entender, facilitar la actuación del Ombudsman, a través de un sencillo acceso de los ciudadanos de la Unión Europea. **La falta de formalismo** se

[39] CENDOYA MÉNDEZ DE VIGO, J.M. "El Defensor del Pueblo Europeo". Boletín de Información. Ministerio de Justicia e Interior. 1995.

[40] DEFENSOR DEL PUEBLO (ESPAÑOL). "Informe anual 1994 y debates en las Cortes Generales". Publicaciones del Congreso de los Diputados. Secretaría General (Dirección

expresa a través de distintas medidas como:

1) No es preceptiva la asistencia de letrado ni procurador e n la presentación de la queja.

2) Posibilidad de **presentación oral de la reclamación**, haciendo constar la persona que realiza la reclamación y el objeto de la misma.

Según las estadísticas dadas a conocer por el propio Defensor del Pueblo Europeo en una rueda de prensa celebrada en Bruselas el 30 de Enero de 1996, hasta esa fecha su oficina había recibido 380 reclamaciones [41] Sin embargo, casi la mitad han sido consideradas inadmisibles, por no ser competencia del Defensor del Pueblo Europeo las cuestiones relativas a la acción de las Administraciones de los Estados miembros.

De las 298 reclamaciones registradas hasta el 31 de Diciembre de 1995, el Defensor del Pueblo ha analizado ya 131, admitiendo a trámite 29. De las 167 cuyo examen todavía no ha concluido podrán ser admitidas alrededor de 27. En cuanto a la procedencia geográfica de las reclamaciones, destaca el tercer lugar ocupado por España, con el 13,5 %, superada únicamente por el Reino Unido (19 %) y Alemania

[41] PARLAMENTO EUROPEO. "El Defensor del Pueblo Europeo recibe 380 reclamaciones en cuatro meses". Boletín informativo del Parlamento Europeo. Tribuna del Parlamento Europeo, Febrero de 1996.

(16 %).

El Defensor del Pueblo Europeo explicó durante su intervención ante la prensa que las primeras 29 reclamaciones admitidas a trámite conciernen sobre todo a la Comisión Europea pero también al propio Parlamento. **Como primer paso del procedimiento, ya han sido enviadas las correspondientes comunicaciones a estas instituciones, que disponen de un plazo de tres meses para presentar sus alegaciones. Cuando disponga de las mismas, el Defensor del Pueblo Europeo decidirá si busca lograr una solución basada en el acuerdo de las partes o si abre una investigación formal.**

Algunos ejemplos de reclamaciones que ya han sido aceptadas por el Defensor del Pueblo Europeo son una queja contra la Comisión Europea por no haber investigado a fondo la incorrecta realización por el Gobierno del Reino Unido de un estudio de impacto medio ambiental o la de un ciudadano que considera que los períodos de prácticas ("stages") en las instituciones europeas se conceden más en función de los contactos de los candidatos, que de sus calificaciones y aptitudes. También se han iniciado procedimientos en relación con reclamaciones contra la Comisión Europea por considerar que abusa de la catalogación como secretos de algunos documentos comunitarios.

Cualquier persona física o jurídica que resida o tenga su sede en la Unión Europea puede presentar una reclamación ante

el Defensor del Pueblo de la Unión Europea. Los interesados pueden solicitar un formulario que les facilitará la redacción de la reclamación a la dirección siguiente:

Defensor del Pueblo Europeo.
1, Avenue du Président Robert Schuman. B.P. 403.
F-67001 Estrasburgo Cedex.

7.- MEDIOS PERSONALES Y MATERIALES DEL DEFENSOR DEL PUEBLO EUROPEO.

BIBLIOTECA VIRTUAL MIGUEL DE CERVANTES

El Defensor del Pueblo Europeo aparece consagrado con indudable carácter **unipersonal** [42], esto es, de única persona, por lo que no sería posible, desde la óptica del Tratado de la Unión Europea, la creación de varios Defensores del Pueblo Europeo en base a **los arts. 138 E y 8.D TUE y Estatuto**.

Establece el art. 138 E.1 TUE: "El Parlamento Europeo nombrará **un Defensor del Pueblo Europeo**...".

[42] CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR, J.L. " Defensor del Pueblo y Administración Pública". Estudios sobre la Constitución Española. Homenaje al Profesor Eduardo García de Enterría. Tomo II. Civitas, Madrid. 1991.

Los arts. 11, 12 y 13 del Estatuto [43] regulan los medios personales y materiales con que cuenta El Mediador Europeo para el desarrollo de sus funciones.

En cuanto a sus medios personales el art. 11 del Estatuto establece:

"1. El Defensor del Pueblo estará asistido por **una secretaría**, cuyo principal responsable nombrará el mismo.

2. Los funcionarios y agentes de la secretaría del Defensor del Pueblo estarán sujetos a los reglamentos y reglamentaciones aplicables a los funcionarios y otros agentes de las Comunidades Europeas...".

De la lectura del precepto se deducen dos principios que deben presidir la organización y personal de la Oficina del Defensor del Pueblo Europeo: **la simplicidad y el autoburocratismo**. Se debe facilitar la agilidad, la rapidez y la simplicidad que son la esencia de las reclamaciones ante el Defensor del Pueblo y huir de una estructura rígida funcional.

A diferencia de la regulación del Derecho Comparado del Mediador Europeo, como en la Española, **no se ha regulado la**

[43] Decisión del Parlamento Europeo, de 9 de Marzo de 1994, sobre el Estatuto del Defensor del Pueblo y sobre las condiciones generales del ejercicio de sus funciones (94/262/CECA, CE, Euratom).

figura de los Adjuntos que suelen ejercer las funciones del Defensor del Pueblo por delegación y sustitución del mismo. **El no establecimiento de Adjuntos** se explica por el afán de simplicidad. Así **el art. 7.2 del Estatuto** menciona que en caso de cese del Mediador Europeo, éste salvo en el caso de destitución, seguirá en sus funciones hasta la posesión del nuevo Defensor del Pueblo. Por tanto una de las funciones de los Adjuntos en el Derecho de los Estados Miembros como es la sustitución del Ombudsman, no tiene razón de ser en el caso del Defensor del Pueblo Europeo.

Sólo se establece la figura del **Secretario General** [44] cuya tarea principales el gobierno y dirección del personal de la Institución, aunque no se precisa en el Estatuto [45].

En lo que se refiere a **Medios Materiales**, **el art. 12 del Estatuto** dice que:

"El presupuesto del Defensor del Pueblo figurará como Anexo en la sección I (Parlamento) del presupuesto general de las Comunidades Europeas".

---

[44] Datos recogidos gracias a las personas que integran la Oficina del Defensor del Pueblo Español sin cuya ayuda no se hubiera perfeccionado el presente capítulo de la Tesis Doctoral.

[45] LOZANO PÉREZ, PILAR. "Bibliografía sobre Defensores del Pueblo Españoles". Revista de las Cortes Generales, nº 29. 1993.

El presupuesto del Defensor del Pueblo en Derecho Comparado figura como una dotación económica dentro de las partidas de los presupuestos de los Parlamentos Nacionales.

Por último decir que **la sede del Defensor del Pueblo será la del Parlamento Europeo**, como establece el art. 13 del Estatuto.

8.- RELACIÓN DEL DEFENSOR DEL PUEBLO EUROPEO CON LAS INSTITUCIONES NACIONALES Y COMUNITARIAS.

BIBLIOTECA VIRTUAL MIGUEL DE CERVANTES

Como ya hemos señalado anteriormente se coloca al Defensor del Pueblo Europeo en una **posición de subordinación respecto a las instituciones y órganos comunitarios** que se configuran en el Tratado de la Unión Europea, tanto por su ubicación como por sus atribuciones funcionales.

Vimos anteriormente que los deberes derivados de su condición de **Comisionado del Parlamento** eran dos: 1) Remisión de un Informe anual al Parlamento Europeo 2) Remisión de un Informe al Parlamento Europeo tras la comprobación de un caso de mala Administración. Por otra parte **el Parlamento Europeo** nombra y puede proponer su destitución al Tribunal de Justicia [46] . Este énfasis sobre el control funcional del

[46] ASTARLOA HUARTE-MENDICOA. IGNACIO. "El Estatuto del Defensor del Pueblo". El Defensor del Pueblo en el Tratado de la Unión Europea. Jornadas celebradas los días 2 y 3 de Noviembre de 1992. Universidad Carlos III de Madrid. 1993.

Defensor del Pueblo es la expresión política de **la Comisión de Peticiones**.

Respecto a su relación con **los órganos jurisdiccionales** se plantean dos cuestiones:

1) La capacidad que se le atribuye al Tribunal de Justicia de Luxemburgo para cesar al Ombudsman Europeo;

2) La cuestión de la litispendencia [47].

El primero de los aspectos, constituye una novedad porque ningún ordenamiento jurídico de los Estados miembros contempla el cese del Mediador por un órgano jurisdiccional, siempre es el Parlamento el encargado de tal misión. Su explicación podría encontrarse en el hecho de no potenciar la figura del Ombudsman en detrimento de la Comisión . El art. 160 TCEE establece al Tribunal de Justicia, como institución encargada de cesar a los miembros de la Comisión.

En cuánto al segundo aspecto no parece ser una premisa la imposibilidad de que el Ombudsman entienda de una reclamación sobre la que se sigue o se ha seguido un procedimiento jurisdiccional. El Mediador Europeo podría entender de las quejas sobre las que se ha seguido un

[47] MOREIRO GONZÁLEZ. CARLOS J. "El Defensor del Pueblo en el Tratado de la Unión Europea". Gaceta Jurídica de la CE, nº 119, D-19. 1993.

procedimiento jurisdiccional pero no dictado sentencia y en el caso de que se esté siguiendo un procedimiento jurisdiccional podría entender de casos de interés general que se deriven de un caso individual.

Se aprecia un silencio en el Tratado de la Unión sobre **las relaciones entre el Defensor del Pueblo Europeo y sus homólogos de los Estados miembros de la Unión Europea**, aunque nos consta que se llevan a cabo reuniones conjuntas, por las conversaciones que hemos mantenido con RETURTO BUADES, Adjunta Primera del Defensor del Pueblo Español.

BIBLIOTECA VIRTUAL

Se plantean desde un principio unas propuestas legislativas de relaciones de respeto a las competencias de cada institución y de cooperación en los ámbitos en que pudieran confluir sus respectivas competencias [48] .

Se elaboran normas de actuación, con la Comisión de las Comunidades [49] , con los Mediadores y Comisiones de Peticiones de los Parlamentos de los Estados miembros [50], con la Comisión Europea de Derechos Humanos [51] .

---

[48] Documento A-20044/88; PE 121.221/déf. de 25 de Abril de 1988.

[49] Sobre la base de la Declaración interistitucional de 12 de Abril de 1989, del Doc. ES/PR/85688; PE 140.156.

[50] Documento PE 132.160.

[51] Documento PE 134.058.

Todo esto quedó plasmado en la postura de **CASSIDY** [52] , que propuso "El Defensor del Pueblo colabore con sus homólogos nacionales en ámbitos de presunta mala administración en aquellos caso en los que se acuse a las autoridades nacionales de no aplicar la legislación comunitaria...".

El art. 5 del Estatuto del Defensor del Pueblo se hace eco de las relaciones basadas en los principios del respeto a los ámbitos de competencia propios de cada institución, la nacional y comunitaria.

El art. 5 del Estatuto establece:

"Con vistas a reforzar la eficacia de sus investigaciones y proteger mejor los derechos y los intereses de las personas que le presenten reclamaciones, el Defensor del Pueblo podrá cooperar con las autoridades correspondientes existentes en algunos Estados miembros, respetando las legislaciones nacionales aplicables. El Defensor del Pueblo no podrá exigir por esta vía documentos a los que no tendría acceso en aplicación del art. 3."

De cualquier manera dado que el ámbito objetivo de actuación del Defensor del Pueblo, se limita a los casos de mala administración de las instituciones y órganos

[52] Enmienda nº 17 doc. PE 156..133/Enm. 1-19; de 4 de Marzo de 1992.

comunitarios, difícilmente se plantearán problemas de jerarquización e invasión de competencias que tanta oposición creó en la configuración del Defensor del Pueblo Europeo.

Pensamos, a pesar de todo, que debería existir una jerarquía entre el Defensor del Pueblo Europeo y los Defensores Nacionales. Proponemos que una vez agotada la posibilidad de reclamación ante el Mediador Nacional, se pudiera recurrir al Defensor del Pueblo Europeo. Con ello, el ciudadano comunitario se sentiría más vinculado a la Unión Europea y además existiría una mayor cooperación y conexión entre los Mediadores Nacionales.

BIBLIOTECA VIRTUAL MIGUEL DE CERVANTES

IX.- EL "DERECHO" DE IGUALDAD DE OPORTUNIDADES ENTRE EL HOMBRE Y LA MUJER DE LA UNIÓN EUROPEA.

IX.- EL "DERECHO" DE IGUALDAD DE OPORTUNIDADES ENTRE EL HOMBRE Y LA MUJER DE LA UNIÓN EUROPEA.

1.- Introducción.
2.- Programas de acción comunitaria para la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres.
3.- Principio de igualdad de retribución entre trabajadores masculinos y femeninos.
    3.1.- Análisis jurídico del art. 119 TCEE.
    3.2.- Directiva 75/117/CEE, sobre el principio de igualdad de retribución entre trabajadores y trabajadoras.
4.- Principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres.
    4.1.- Directiva 76/207/CEE, relativa al acceso al empleo, a la formación y a la promoción profesionales y a las condiciones de trabajo.
    4.2.- Directiva 79/7/CEE, en materia de seguridad social.
    4.3.- Directiva 86/378/CEE, referida a los regímenes profesionales de seguridad social.
    4.4.- Directiva 86/613/CEE, referida a hombres y mujeres que ejerzan una actividad autónoma, incluidas las actividades agrícolas, así como sobre la protección de la maternidad.
5.- Principio de dignidad de la mujer y del hombre en el trabajo.
    5.1.- Resolución 90/157/CEE, relativa a la protección de la dignidad de la mujer y del hombre en el trabajo.
    5.2.- Recomendación de la Comisión 92/131/CEE, relativa

a la dignidad de la mujer y del hombre en el trabajo.

6.- Principio de cuidado de los niños.

7.- Principio de discriminación positiva.

8.- Trabajo de las Instituciones de la Unión Europea.

8.1.- El Comité del Fondo Social Europeo.

8.2.- El Comité consultivo sobre la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres.

BIBLIOTECA VIRTUAL MIGUEL DE CERVANTES

1.- INTRODUCCIÓN.

NABILA YAHNIN, Arquitecto de profesión y Presidenta de la Asociación Feminista Bereber **TAGRIT NEMATUT,** que significa "El grito de la Mujer", fue asesinada a tiros al salir de su casa en **TIZI UZU**, localidad a 110 Kilómetros al Este de Argel, el día 15 de Febrero de 1.995, porque luchaba por el reconocimiento de los derechos de la mujer y de la cultura bereber [1] .

Este no es un hecho aislado. Cientos de mujeres han sido degolladas. **Las monjas clarisas** han puesto punto final a seis décadas de labor benéfica en el Magret por la violencia integrista.

Como ellas, millones de mujeres, representantes de **MEDIA HUMANIDAD** han luchado por la igualdad de derechos y expectativas entre los hombres y mujeres, llegando a dar su vida por la defensa y reconocimiento de los Derechos Humanos.

La acción de las Naciones Unidas, en relación a la consecución de la igualdad entre hombres y mujeres se inició con la creación de **La Comisión de Condición Jurídica y Social de la Mujer en 1946.**

---

[1] Epígrafe en su mayor parte configurado con mi intervención como moderadora y organizadora de **la Mesa Redonda: "la Mujer ante el desafío de un nuevo milenio", 16-11-1995, celebrado en la Universidad San Pablo CEU.**

Posteriormente se sucedieron solemnes e importantes declaraciones programáticas mundiales, europeas y nacionales, que han venido estableciendo el reconocimiento de los derechos humanos como:

*** La Declaración Universal de los Derechos del Hombre**, aprobada por las Naciones Unidas en **Nueva York el 10 de Diciembre de 1.948**,

*** El Convenio Europeo para la protección de los Derechos Humanos y de las libertades fundamentales de 4 de Noviembre de 1.950,**

*** El art. 14 de la Constitución Española de 27 de Diciembre de 1978** establece:

"Los españoles son iguales ante la ley, sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razón de nacimiento, raza, sexo, religión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social".

*** La Carta Comunitaria de los Derechos Sociales Fundamentales, adoptada el 9 de Diciembre de 1989,en su punto 16 declara:**

El derecho a la igualdad de trato, a la igualdad de oportunidades, a una retribución justa, al acceso al empleo, a la protección social, a la educación, a la formación

profesional, a la evolución de la carrera profesional y a la seguridad y salud en el trabajo.

*** La Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer, de 18 de Diciembre de 1979,**

*** La Conferencia sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo en Río de Janeiro de 1992**

*** La Conferencia de Viena sobre los Derechos Humanos de 1993, dónde se reconoció por primera vez los derechos de la mujer como parte de los Derechos Fundamentales.**

*** La Conferencia sobre la Población y el Desarrollo en el Cairo de 1994.**

Ello no obstante, los fenómenos de ignorancia, esclavitud, silencio, pobreza, marginalidad y desprecio, han provocado el olvido y sometimiento de la mujer en grandes áreas de la población mundial, especialmente acentuado en los países subdesarrollados.

En la 1ª Conferencia Mundial sobre la Mujer, celebrada en México en 1975, se adoptó el Plan de Acción Mundial para la implantación de los objetivos del año Internacional de la Mujer, y se proclamó el **período 1976-1985, como Década de las Naciones Unidas para la Mujer.**

En la 20 Conferencia Mundial de Copenhague en 1980, se acordó "un programa de acción" con especial atención sobre la salud, educación y empleo.

En La 30 Conferencia de Nairobi de 1985 se redactó un documento denominado "las Estrategias de Nairobi orientadas hacia el futuro para el adelanto de la Mujer".

La 40 y última celebrada en Beijing (Pekín), los días 4 a 15 de Septiembre de 1995 han elaborado un documento denominado "Plataforma de Acción" centrado en la Igualdad, el Desarrollo y la Paz.

BIBLIOTECA VIRTUAL MIGUEL DE CERVANTES

Pese a tan importantes Cumbres Internacionales, **WASSYLA TAMZALI**, Coordinadora del Departamento de la Mujer en la Unesco, ha recordado recientemente, que la igualdad de la mujer no está reconocida legalmente en todos los países mediterráneos.

Cuotas de participación y discriminación positiva , son conceptos y experiencias, que se plantean en el ámbito de las relaciones políticas, laborales, económicas, sociales, e incluso judiciales, como **la Sentencia del Tribunal de Justicia de Luxemburgo de 25 de Octubre de 1995,** rodeada de grandes polémicas y que representan intentos equilibradores de igualdad de oportunidades entre los distintos sexos.

Recientemente se ha celebrado **"El Día Internacional de la Mujer", conmemorando el 8 de Marzo de 1908,** fecha en la que más de 50 Mujeres obreras morían encerradas en una Fábrica Textil de Nueva York.

El "derecho" de igualdad de oportunidades entre el hombre y la mujer de la Comunidad no es propiamente un derecho incluido en el Estatuto del ciudadano de la Unión Europea, sino un principio recogido en el Tratado de Maastricht, de ahí que lo situamos entre comillas. Pretendemos concienciar de la necesidad de insertar este principio como derecho dentro del catálogo de derechos de la Ciudadanía.

La inclusión de este capítulo se debe a la vinculación de la doctoranda a temas relacionados con la Mujer que explicamos en la introducción de la presente Tesis Doctoral y que mencionaremos en notas a pie de página.

2.- PROGRAMAS DE ACCIÓN COMUNITARIA PARA LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES ENTRE HOMBRES Y MUJERES.

Sin perjuicio de **las cuatro Conferencias Mundiales, celebradas en México en 1975, en Copenhague en 1980, en Nairobi en 1985, en Beijing (Pekín) en 1995,** la función de la Unión Europea ha sido esencial para la promoción de la

igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres [2] .

La Comisión Europea ha emitido una serie de **programas de acción comunitaria a medio plazo para la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres aprobados por el Consejo,** que sirven de marco a sus iniciativas:

11 Programa (1982-1985), aprobado por Resolución del Consejo, de 12 de Julio de 1982, sobre la promoción de la igualdad de oportunidades para la mujer [3].

21 Programa (1986-1990), aprobado por Resolución del Consejo, de 24 de Julio de 1986, relativa al fomento de la igualdad de oportunidades para mujeres [4].

30 Programa (1991-1995), aprobado por Resolución del Consejo, de 21 de Mayo de 1991, relativa al tercer programa de acción comunitaria a medio plazo para la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres (1991-1995) [5].

41 Programa (1996-2000), aprobado por Decisión del Consejo de 22 de Diciembre de 1995, relativa a un programa de

---

[2] Capítulo inspirado en nuestra intervención como moderadora y organizadora de la **Mesa Redonda: "Protagonismo de la Mujer en la Unión Europea", celebrado en la Universidad San Pablo C.E.U. de Madrid el 14-3-96.**

[3] DO nº C 186 de 21.7.1982.

[4] DO nº C 203 de 12.8.1986.

[5] DO nº C 142 de 31.5.1991.

acción comunitaria a medio plazo para la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres (1996-2000) [6] .

Los cuatro programas de acción comunitaria para la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres persiguen no tanto el eliminar o aminorar los efectos de la discriminación, sino erradicar las causas que las producen.

El primero de ellos, adoptado para los años 1982-1985, prevé, entre otras cosas, la supervisión jurídica de las normas de Derecho Comunitario, la promoción del principio de igualdad en materia de educación, formación, empleo, protección social de la mujer trabajadora y el reparto de responsabilidades entre el hombre y la mujer. Trata de establecer un diálogo social en el que participen los interlocutores sociales. Propone promover y financiar acciones concretas en materia de empleo femenino basadas en actuaciones piloto o en las categorías más vulnerables de los trabajadores femeninos.

El segundo programa de acción comunitaria, establecido para los años 1986-1990, continúa las líneas del trazadas en el precedente. Se resalta la importancia de adopción de medidas que potencien el acceso de la mujer a un puesto de trabajo por cuenta propia, apoyar la contratación de la mujer en empresas con nueva tecnología, favorecer las campañas de sensibilización, información y difusión social, respaldar la

[6] Documento facilitado en la Comisión Europea.

promoción de la mujer a puestos de trabajo con responsabilidad en el sector público y privado.

El tercer programa de acción comunitario desarrollado los años 1991-1995, recuerda en lo que atañe al Derecho, que los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas, las Directivas que ha adoptado el Consejo de Ministros en la esfera de igualdad entre hombres y mujeres, la Carta Comunitaria de los Derechos Sociales Fundamentales de los trabajadores adoptada en el Consejo Europeo de Estrasburgo de 9 de Diciembre de 1989, los dos programas de acción comunitaria de 1982-1985 y 1986-1990 y desde el lado de los hechos, los esfuerzos emprendidos en materia de sensibilización, información, formación y ayudas que ha aportado el Fondo Social Europeo, han producido una mejora de la situación económica que no han acabado de resolver las desigualdades, especialmente por lo que respecta al empleo de las mujeres.

Considera que los agentes sociales deben desempeñar un papel muy importante en la ejecución de este programa y los invita a:

1) Incluir en la negociación colectiva la igualdad de retribución, la eliminación de discriminaciones basadas en el sexo y la igualdad de oportunidades y de trato.

2) Fortalecer el diálogo social conciliando las

responsabilidades profesionales y familiares y protegiendo la dignidad de la mujer y el hombre en el trabajo; adoptar las medidas necesarias para promover la representación de la mujer en los órganos de poder.

Invita a los Estados miembros a:

1) Aumentar el nivel de información y garantizar la aplicación de las disposiciones legales existentes.

2) Incrementar la participación de las mujeres en el empleo femenino.

3) Reducir las trabas que obstaculizan el acceso y la participación de las mujeres en el empleo.

4) Continuar desarrollando labores de sensibilización e información sobre la igualdad de oportunidades y de trato.
5) Fomentar una mayor participación de la mujer en el mercado de trabajo, su contribución a la vida económica y social, así como a la vida pública, facilitando la compaginación de las responsabilidades familiares con las profesionales.

6) Adoptar planes nacionales, regionales o locales de igualdad, así como elaborar informes de evaluación que les permitan colaborar con la Comisión en la realización de los

objetivos de este programa [7].

Invita a la Comisión a que:

1) Vele por la aplicación del programa y que proceda a una evaluación provisional y global de la política de igualdad de oportunidades y de trato basándose en las informaciones que le transmitan los Estados miembros y el conjunto de acciones llevadas a cabo bajo su iniciativa.

2) Presente los resultados de dichas evaluaciones ante el Parlamento Europeo y el Consejo Económico y Social.

3) Integre el objetivo de igualdad de oportunidades y de trato en la elaboración y ejecución de las políticas y programas de acción pertinentes.

El Cuarto Programa de acción comunitario para la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres (1996-2000), vigente para el período comprendido entre el 1 de Enero de 1996 y el 31 de Diciembre de 2000, "Tiene como fin promover la integración de la dimensión de la igualdad de oportunidades en la elaboración, ejecución y seguimiento de todas las políticas y acciones de la Unión Europea y de los Estados miembros, dentro del respeto de sus competencias

[7] MARTÍN ARRIBAS, J. J. "El principio de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres a la luz del Derecho Comunitario Europeo". Revista de Estudios Europeos nº 3, Abril-Septiembre 1993.

respectivas" (art. 2 del 41 Programa).

El art. 3 del Programa establece como objetivos:

1) Promover la integración de la dimensión de la igualdad de oportunidades en todas las políticas y acciones.

2) Movilizar a los agentes de la vida económica y social para conseguir la igualdad de oportunidades.

3) Promover dicha igualdad en los ámbitos de educación, de la formación profesional y del mercado de trabajo.

4) Conciliar las vidas profesional y familiar de los hombres y de las mujeres en la toma de decisiones.

5) Fortalecer las condiciones de ejercicio de los derechos a la igualdad.

Con vistas a lograr los objetivos mencionados en el art. 3 se aplicarán, aprovecharán y apoyarán las acciones comunitarias siguientes (art. 4), utilizando y mejorando las estructuras existentes:

1) Con el fin de permitir el intercambio de informaciones y de experiencias sobre buenas prácticas, un apoyo metodológico, técnico o financiero a proyectos que permitan la identificación y el desarrollo de buenas

prácticas.

2) Observación y seguimiento de políticas pertinentes y la realización de estudios en el presente ámbito.

3) La rápida difusión de los resultados de las iniciativas emprendidas así como cualquier otra información pertinente.

Las disposiciones relativas a **los criterios de aplicación del presente artículo figuran en el Anexo.** Las acciones comunitarias deberán referirse a uno o más de los ámbitos siguientes:

1) Integración de la dimensión de la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres en todas las políticas y acciones ("mainstreaming").

2) Empleo y vida profesional.

- Educación, formación, acceso al empleo, promoción de independencia económica, remuneración igual para trabajo igual y trabajo de valor igual, organización y flexibilidad de la vida profesional, empresariado, conciliación de responsabilidades profesionales y familiares, incluido el papel de los hombres...

3) Toma de decisiones.

- Elaboración y seguimiento de métodos, estrategias y acciones destinados a promover una participación equilibrada de los hombres y de las mujeres en la toma de decisión, incluidos los puestos de alto nivel.

4) Información e investigación.

- Promoción de la información, de la investigación, de estudios y demás acciones destinadas a aumentar los conocimientos y promover actitudes favorables relativas a la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres.

5) Estadísticas.

- Mejor utilización y desarrollo de estadísticas desglosadas por sexo, en consulta con organizaciones competentes.

La Comisión y los Estados miembros velarán por la coherencia y la complementariedad entre las iniciativas realizadas con arreglo al presente programa y las emprendidas con cargo a los Fondos estructurales y las demás políticas o acciones comunitarias, entre otras las relativas a la educación y formación profesional, así como las que lleven a cabo los Estados miembros (art. 5).

Las actividades del programa podrán abrirse a la participación del Espacio Económico Europeo, los países

asociados de Europa Central y Oriental (PAECO), de Chipre y de Malta, así como de los países mediterráneos socios de la Unión Europea, se definirán en el contexto de las relaciones de la Unión Europea con dichos países (art. 6).

La Comunidad Europea financiará las acciones mencionadas en el art. 4 en general con un tipo medio del 60 % y en casos excepcionales con un tipo más elevado (art. 8).

La Comisión estará asistida por un Comité compuesto por representantes de cada Estado miembro y presidido por el representante de la Comisión (art. 9).

El importe de referencia financiera para la ejecución del programa será de 30 millones de ecus (art 10).

La Comisión presentará al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones , a más tardar el 31 de Diciembre de 1998, un informe provisional sobre la aplicación del programa y un informe final sobre la aplicación del programa a más tardar el 31 de Diciembre de 2001 (art. 12).

3.- PRINCIPIO DE IGUALDAD DE RETRIBUCIÓN ENTRE TRABAJADORES MASCULINOS Y FEMENINOS.

3.1.- ANÁLISIS JURÍDICO DEL ART. 119 TCEE.

El principio de igualdad de retribución para trabajadores masculinos y femeninos para un mismo trabajo ha sido el primero en hacerse reconocer en el Derecho Comunitario, mediante **el art. 119 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea,** que encuentra su desarrollo en **la Directiva 75/117/CEE del Consejo, de 10 de Febrero de 1975, relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros que se refieren a la aplicación del principio de igualdad de retribución entre trabajadores y trabajadoras [8].**

El art. 119 TUE afirma que:

"Cada Estado miembro garantizará durante la primera etapa, y mantendrá después, la aplicación del principio de igualdad de retribución entre los trabajadores masculinos y femeninos para un mismo trabajo.

Se entiende por retribución, a tenor del presente artículo, el salario o sueldo normal de base o mínimo y

[8] DO nº L 45 de 19.2.1975.

cualesquiera otra gratificaciones satisfechas, directa o indirectamente, en dinero o en especie, por el empresario o trabajador en razón de la relación de trabajo.

La igualdad de retribución, sin discriminación por razón de sexo, significa:

a) que la retribución establecida para un mismo trabajo remunerado por unidad de obra realizada se fija sobre la base de una misma unidad de medida.

b) que la retribución establecida para un trabajo remunerado por unidad de tiempo es igual para un mismo puesto de trabajo".

El "Protocolo sobre el artículo 119 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea" establece:

"LAS ALTAS PARTES CONTRATANTES,

HAN CONVENIDO la siguiente disposición que se incorporará como Anexo al Tratado constitutivo de la Comunidad Europea:

A los fines de aplicación del art. 119, las prestaciones en virtud de un régimen profesional de seguridad social no se considerarán retribución en el caso y en la medida en que puedan asignarse a los períodos de empleo anteriores al 17 de

Mayo de 1990, excepto en el caso de los trabajadores o sus derechohabientes que, antes de esa fecha, hubieran incoado una acción ante los tribunales o presentado una reclamación equivalente según el Derecho nacional de aplicación".

El art. 119 TCEE queda incluida en las disposiciones sociales del capítulo primero del título tercero consagrado a la política social comunitaria.

En un primer momento, su redacción no obedeció a razones de tipo social, sino más precisamente a consideraciones económicas , tratando de prevenir hipotéticas distorsiones de la competencia en el mercado común.

El Tribunal de Justicia de Luxemburgo en Sentencia de 8 de Abril de 1976, Defrenne c. Saberna, as. 43/75, rec. 1976 aclaró la doble finalidad que persigue esta norma:

1) De una parte, **un objetivo económico**, consistente en evitar que en la competencia intracomunitaria las empresas establecidas en los Estados que hayan aplicado efectivamente el principio de igualdad de retribución no queden en desventaja en relación con las empresas situadas en los Estados que aún no han eliminado las discriminaciones salariales con respecto a las trabajadoras femeninas. **Se trata de evitar un "dumping salarial" que impida la libre competencia.**

2) De otra, esta disposición debe asegurar al mismo tiempo **el progreso social y perseguir la mejora constante de las condiciones de vida y de empleo de los europeos**, tal y como se establece en el Preámbulo del Tratado.

De esta doble finalidad económica y social, se deduce que el principio de igualdad de remuneración forma parte de los fundamentos de la Unión Europea.
Se define el término retribución en el segundo párrafo del art. 119 TUE y comprende todas las gratificaciones en dinero o en especie, actuales o futuras, siempre que sean satisfechas, aunque sea indirectamente por el empresario al trabajador en razón de la relación de trabajo, así lo establece **la Sentencia de 9 de Febrero de 1982, Garland c. British Rail Engineering, as. 12/81, rec 1982**.

El hecho de que determinadas prestaciones sean pagadas una vez extinguida la relación laboral no excluye que puedan tener un carácter de retribución en el sentido del art. 119. De este modo se hace constar en **la Sentencia de 17 de Mayo de 1990, D. H. Barber c. Guardian Royal Exchange Assurance Group, as. 262/88, rec. 1990.**

La Jurisprudencia comunitaria admite que las prestaciones que reciben los trabajadores a través de **los planes de pensiones constituyen una retribución en el sentido**

de éste artículo [9] y también **las indemnizaciones** concedidas al trabajador con motivo de su despido y jubilación anticipada [10].

La expresión del párrafo 21 del art. 119 TCEE **"en razón de la relación de trabajo" supone una relación de causalidad indisoluble entre la retribución y la relación de trabajo**, de tal modo que la inexistencia de dicho nexo causal haría imposible hablar del concepto retribución, y en su consecuencia, sería inaplicable el principio de igualdad de remuneración entre los hombres y las mujeres tal y como se recoge en el Derecho Comunitario [11].

"La igualdad de retribución sin discriminación por razón de sexo" (párrafo 31 art. 119 TCEE) significa dos cosas:

1) La retribución establecida para un mismo trabajo remunerado por unidad de obra realizada se fija sobre la base de una misma unidad de medida.

2) La retribución establecida para un trabajo remunerado por unidad de tiempo es igual para un mismo puesto de trabajo.

---

[9] Sentencia del 13 de Mayo de 1986, Bilka-Kaufhaus c. Weber von Hartz, as. 170/84, rec. 1986.

[10] Sentencia del 26 de Febrero de 1986, Sra. Roberts, as. 151/84, rec. 1986.

[11] Sentencia de 16 de Febrero de 1982, Burton c. British Railways Board, as. 19/81, rec. 1982.

Esta igualdad sucede únicamente cuando un hombre y una mujer ocupan un mismo puesto de trabajo, determinándose mucho más este concepto que en el art. 2 del Convenio nº 100 de la Organización Internacional del Trabajo, de 29 de Junio de 1951.

El Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas ha puesto de manifiesto la importancia que tiene la transparencia, y especialmente **la posibilidad de un control por parte de los órganos jurisdiccionales nacionales a fin de evitar y eliminar cualquier discriminación por razón de sexo.**

La verdadera transparencia sólo se garantiza si el principio de igualdad de retribución se aplica a cada uno de los elementos de la retribución, concedida a los trabajadores masculinos y femeninos, y no sólo en función de una apreciación global de las gratificaciones concedidas a los trabajadores. Dicha transparencia es subrayada en Sentencias de 30 de Junio de 1988, Comisión c. República Francesa, as. 318/86, rec. 1988, Sentencia de 17 de Octubre de 1989, Hadels- og Kontorfunktionaerernes Forbund i Danmark c. Dansk Arbejdsgiver forening as. 109/88, rec. 1989.

En el caso de discriminación indirecta contenida en una disposición de un convenio colectivo, el Juez nacional ha de dejar sin aplicación dicha disposición sin solicitar o esperar previamente su derogación mediante la negociación

colectiva o por cualquier procedimiento y deberá aplicar al grupo perjudicado el mismo régimen legal que el que disfruten los demás trabajadores [12].

El efecto directo del art. 119 CEE es otro de los asuntos que ha abordado el Tribunal de Justicia. **La Sentencia de 8 de Abril de 1976, Defrenne c. Saberna, as. 43/75, rec. 1976** ha señalado que tiene efecto directo no sólo con respecto a los Estados sino incluso entre particulares. Debe entenderse tanto en sentido vertical (Administración - administrados) cuanto en sentido horizontal (particulares - particulares).

BIBLIOTECA VIRTUAL

Según Sentencia de 9 de Marzo de 1978, Simmenthal, as. 106/77, rec. 1978 cualquier tribunal Nacional encargado de aplicar las disposiciones del Derecho Comunitario en el ámbito de su competencia tiene la obligación de garantizar la eficacia de estas medidas, dejando sin aplicación, en caso de necesidad, cualquier disposición contraria de la legislación comunitaria, sin que tenga que solicitar o esperar la derogación de aquélla por vía legislativa o por otro medio constitucional.

En teoría **"Cada Estado se obligaba a garantizar su aplicación durante y después de la primera etapa" (primer párrafo del art. 119 TCEE),**esto es antes y después del 31 de

[12] Sentencia de 7 de Febrero de 1991, H. Nimz c. Freie und Hansestadt Hamburg, as. 184/89.

Diciembre de 1961. La práctica demostraba la existencia de grandes obstáculos para cambiar una situación fáctica por la cual en el conjunto de los Estados miembros pervivían cuantiosas discriminaciones salariales. esta situación quedaba supeditada al calendario que debía seguirse a tenor del art. 8 Tratado de Roma para establecer progresivamente el Mercado Común durante un período transitorio de doce años.

Como ni los Estados miembros, ni las instituciones comunitarias querían retrasar el paso a la segunda etapa debido al incumplimiento del objetivo de la igualdad de salarios para trabajadores masculinos y femeninos, el Consejo dictó **una Resolución de 30 de Diciembre de 1961 sobre la igualación de los salarios masculinos y femeninos** [13], por la que básicamente se diseñaba un nuevo calendario de actuaciones para tratar de conseguir una aplicación armoniosa del principio de igualdad de remuneraciones en los demás Estados. Reducción de las diferencias salariales hasta un 15 % antes del 30 de Junio de 1962, hasta un 10 % al 30 de Junio de 1963, desapareciendo completamente el 31 de Diciembre de 1964.

La Resolución del Consejo de 21 de Enero de 1974 por la que se adoptaba el programa de acción social de la Comunidad tendente a crear una situación en la que se garantice la igualdad entre hombres y mujeres en el mercado del empleo y se mejoren las condiciones económicas y psicológicas, así

[13] Bol. CEE nº 1/1962.

como la infraestructura social y pedagógica, donde se reconoce el carácter prioritario de las acciones que deben emprenderse en favor de la mujer en lo que afecta al acceso al empleo, a la formación y a la formación profesionales, así como las condiciones de trabajo incluida la retribución. Dicha resolución puso fin a las dificultades para aplicar correctamente el art. 119 TCEE [14].

Pensamos que el principio contenido en el art. 119 TCEE debe transformarse en derecho del Estatuto de la Ciudadanía de la Unión y que debe ampliarse su contenido no limitándose al nivel de retribución. Proponemos refundir la legislación relativa a la igualdad de trato, dignidad de la mujer, del cuidado de niños, de igualdad de retribución en una serie de derechos dentro del cuerpo normativo regulador de la ciudadanía de la Unión, que como veremos a continuación está disperso en un grupo de Directivas, lo que dificulta el entendimiento y acercamiento del ciudadano de la Unión. El contenido de esos derechos vendría delimitado por el concepto, ámbito subjetivo y objetivo recogidos en las Directivas. Simplemente con la transcripción de algunos de los artículos de las Directivas conseguiríamos nuestro propósito.

[14] DOCE nº C 13 de 12 de Febrero de 1975.

3.2.- DIRECTIVA 75/117/CEE SOBRE EL PRINCIPIO DE IGUALDAD DE RETRIBUCIÓN ENTRE TRABAJADORES Y TRABAJADORAS.

Se trata de **la Directiva 75/117/CEE del Consejo, de 10 de Febrero de 1975, relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros que se refieren a la aplicación del principio de igualdad de retribución entre trabajadores y trabajadoras** [15].

Dicha Directiva 75/117/CEE establece **la parte programática** en la que el Consejo de Ministros afirma que subsisten desigualdades en los Estados miembros sobre la equiparación de los salarios masculinos y femeninos, que corresponde a éstos garantizar la aplicación del principio de igualdad de retribución entre los trabajadores masculinos y femeninos.

La parte dispositiva se compone de diez artículos que toman como base el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea (art. 100), la propuesta de la Comisión , el Dictamen del Parlamento Europeo [16] y el Dictamen del Comité Económico y Social [17] .

El principio de igualdad de retribución, implica que

---

[15] DO nº L 45 de 19.2.1975.
[16] DO nº C 55 de 13.5.1974.
[17] DO nº C 88 de 26.7.1974.

para un mismo trabajo, o para un trabajo al que se le atribuye un mismo valor, la eliminación en el conjunto de los elementos de la retribución, de cualquier discriminación por razón de sexo (art. 1 Directiva 75/117/CEE).

El sistema de clasificaciones profesionales que se utilice para fijar las retribuciones debe excluir las discriminaciones por razón de sexo basándose en criterios comunes para los trabajadores masculinos y femeninos (art. 1).

La Directiva 75/117/CEE desarrolla un elenco de obligaciones de los Estados miembros:

1) Introducir en su ordenamiento interno medidas que posibiliten hacer valer sus derechos por vía jurisdiccional a cualquier trabajador que se considere discriminado.

2) Eliminar las discriminaciones procedentes de normas legales, reglamentarias o administrativas que sean contrarias al principio de igualdad de retribución.

3) Adoptar medidas tendentes a hacer anular o modificar las disposiciones convencionales o contractuales que sean contrarias a éste principio.

4) Garantizar la aplicación del principio de igualdad de retribución.

5) Tomar medidas necesarias para proteger al trabajador despedido por defender dicho principio.

6) Informar a los trabajadores de las disposiciones adoptadas para aplicar esta directiva.

7) Establecer las medidas legales necesarias para introducir esta directiva en su Derecho interno en el plazo de un año a partir de la notificación e informar de ello a la Comisión.

La Propuesta de Directiva del Consejo 88/176/CEE, presentada por la Comisión el 27 de Mayo de 1988, relativa a la carga de la prueba en el ámbito de la igualdad de retribución y de trato entre hombres y mujeres [18] recuerda la Resolución del Consejo de Ministros de 24 de Julio de 1986 relativa al fomento de igualdad de oportunidades para las mujeres donde se invitaba a los Estados miembros a que apliquen acciones tendentes a garantizar una aplicación efectiva del derecho existente en materia de igualdad, en particular mediante el examen de todos los aspectos de los problemas relativos de la carga de la prueba.

[18] DOCE nº C 176 de 5 de Julio de 1988.

4.- PRINCIPIO DE IGUALDAD DE TRATO ENTRE HOMBRES Y MUJERES.

La jurisprudencia del Tribunal de Justicia, concretamente **Sentencia de 16 de Febrero de 1982, Burton c. British Railways Board, as. 19/81, rec. 1982. establece criterios que tratan de diferenciar el principio de igualdad de retribución y el de igualdad de trato.** Este se aplica a los requisitos que deben cumplirse para poder obtener la prestación, aquél se refiere a la prestación que se deriva de éstos requisitos.

La igualdad de trato entre hombres y mujeres [19] se regula principalmente mediante las Directivas:

Directiva 76/207/CEE del Consejo, de 9 de Febrero de 1976, relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres por lo que se refiere al acceso al empleo, a la formación y a la promoción profesionales y a las condiciones de trabajo [20].

Directiva 79/7/CEE del Consejo, de 19 de Diciembre de 1978, relativa a la aplicación progresiva del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres en materia de

---

[19] COMISIÓN EUROPEA, DIRECCIÓN GENERAL DE EMPLEO, RELACIONES LABORALES Y ASUNTOS SOCIALES. "Manual sobre igualdad de trato entre hombres y mujeres en la Comunidad Europea". Europa Social DGV, 1995.

[20] DO nº L 39 de 14.2.1976.

seguridad social [21].

Directiva 86/378/CEE del Consejo, de 24 de Julio de 1986, relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres en los regímenes profesionales de seguridad social [22].

Directiva 86/613/CEE del Consejo, de 11 de Diciembre de 1986, relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres que ejerzan una actividad autónoma, incluidas las actividades agrícolas, así como sobre la protección de la maternidad [23].

Tras un examen de las Directivas antes reseñadas podemos definir dicho principio. **El principio de igualdad de trato supone la ausencia de toda discriminación por razón de sexo, en lo que se refiere al estado matrimonial o familiar, al empleo, a la orientación profesional, a las condiciones de trabajo, regímenes legales que protegen la vejez, los accidentes laborales, las enfermedades, el desempleo, la maternidad.**

[21] DO nº L 6 de 10.1.1979.
[22] DO nº L 2255 de 12.8.1986.
[23] DO nº L 359 de 19.12.1986.

4.1.- DIRECTIVA 76/207, RELATIVA AL ACCESO AL EMPLEO , A LA FORMACIÓN Y A LA PROMOCIÓN PROFESIONALES Y LAS CONDICIONES DE TRABAJO.

El título completo de la disposición es **Directiva 76/207/CEE del Consejo, de 9 de Febrero de 1976, relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres por lo que se refiere al acceso al empleo, a la formación y a la promoción profesionales y a las condiciones de trabajo** [24].

Se toma como base el Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea (art. 235 TCEE), la propuesta de la Comisión, el dictamen del Parlamento Europeo [25] , el dictamen del Comité Económico y Social [26] , la Resolución del Consejo de 21 de Enero de 1974 [27] y la Directiva 75/117/CEE de 10 de Febrero de 1975 [28].

Se establece el ámbito material de aplicación del principio de igualdad de trato: acceso al empleo, a la promoción profesional y a las condiciones de trabajo.

---

[24] DO nº L 39 de 14.2.1976.
[25] DEO nº C 111 de 20.5.1975.
[26] DO nº C 286 de 15.12.1975.
[27] DO nº C 13 de 12.2.1974.
[28] DO nº L 45 de 19.2.1975.

Define el principio de igualdad de trato como una ausencia de discriminación basada directa o indirectamente en el sexo, en lo que se refiere particularmente:

1) Al estado matrimonial o familiar (art. 2 Directiva 76/207/CEE).

2) Al acceso a empleos o puestos de trabajo, cualquiera que sea el sector o la rama de actividad, y a todos los niveles de jerarquía profesional (art. 3).

3) Al acceso a todos los niveles de orientación profesional, de formación, de perfeccionamiento y de reciclaje profesionales (art. 4).

4) A las condiciones de trabajo y despido (art. 5).

Los Estados podrán introducir excepciones a la regla general de la igualdad de trato, siempre y cuando se defiendan actividades profesionales en las que el sexo venga a ser una condición determinante. Directiva que no es obstáculo para las disposiciones sobre la protección de la mujer ni las que promuevan la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres y que garantiza la protección de cualquier trabajador contra el despido.

El Consejo de Ministros, a propuesta de la Comisión, deberá adoptar disposiciones que garanticen la aplicación

progresiva del principio de igualdad de trato en materia de seguridad social.

4.2.- DIRECTIVA 79/7/CEE, EN MATERIA DE SEGURIDAD SOCIAL.

Se trata de **la Directiva 79/7/CEE del Consejo, de 19 de Diciembre de 1978, relativa a la aplicación progresiva del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres en materia de seguridad social** [29].

BIBLIOTECA VIRTUAL

Dicha disposición responde al compromiso del Consejo de Ministros en la Directiva 76/207/CEE, de 9 de Febrero de 1976.

Se toma como base el Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea (art. 235 TCEE), la propuesta de la Comisión [30] , el dictamen del Parlamento Europeo [31] , el dictamen del Comité Económico y Social [32] y la Directiva 76/207/CEE de 9 de Febrero de 1976 [33].

Su ámbito de aplicación personal afecta a la población

---

[29] DO nº L 6 de 10.1.1979.
[30] Do nº C 34 de 11.2.1977.
[31] DO nº C 299 de 12.12.1977.
[32] DO nº C 180 de 28.7.1977.
[33] DO nº L 39 de 14.2.1976.

activa en sentido amplio; trabajadores independientes, trabajadores interrumpidos por enfermedad, accidente o paro involuntario, disminuidos y aquellos que buscan empleo [34].

Su ámbito material hace referencia a los regímenes legales (art. 3) que aseguren una protección contra los siguientes riesgos:

1) Enfermedad.
2) Invalidez.
3) Vejez.
4) Accidente laboral y enfermedad profesional.
5) Desempleo.

y las disposiciones relativas a la ayuda social que completen o suplan los antedichos regímenes.

El principio de igualdad de trato supone la ausencia de toda discriminación por razón de sexo particularmente en relación con el estado matrimonial o familiar, sin que queden afectadas las disposiciones que protegen a la mujer en razón de la maternidad.

Las obligaciones estatales consisten en la adopción de medidas:

[34] MARTÍN ARRIBAS, J. J. "El principio de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres a la luz del Derecho Comunitario Europeo". Revista de Estudios Europeos nº 3, Abril -Septiembre 1993.

1) Que tiendan a suprimir aquellas disposiciones legales, reglamentarias o administrativas contrarias a este principio.

2) Que abran la vía jurisdiccional a aquellas personas que se consideren discriminadas.

3) Para la aplicación de esta directiva en un plazo de seis años a partir de la fecha de la notificación.

4) Para informar a la Comisión.

BIBLIOTECA VIRTUAL MIGUEL DE CERVANTES

Los Estados miembros tienen la facultad de excluir de su aplicación:

1) La edad de jubilación para la concesión de las pensiones de jubilación.

2) Las ventajas concedidas en materia de seguro de vejez a las personas que hayan educado hijos.

3) La concesión de derechos a prestaciones de vejez o invalidez en razón de los derechos derivados de la esposa.

4) La concesión de aumentos de las prestaciones de larga duración de invalidez, de vejez, de accidente laboral o enfermedad profesional por la esposa a cargo.

5) Las consecuencias que, antes de la adopción de esta directiva, resulten del ejercicio de un derecho de opción con objeto de no adquirir derechos o de no contraer obligaciones en el marco de un régimen legal.

El Consejo de Ministros, previa propuestas de la Comisión, se compromete a adoptar las disposiciones necesarias que apliquen este principio de igualdad de trato en los regímenes profesionales (art. 3.3).

4.3.- DIRECTIVA 86/378/CEE, REFERIDA A LOS REGÍMENES PROFESIONALES DE SEGURIDAD SOCIAL.

Su título completo es **Directiva 86/378/CEE del Consejo, de 24 de Julio de 1986, relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres en los regímenes profesionales de seguridad social** [35].

Toma como punto de partida el principio de igualdad de retribución y las Directivas 76/207/CEE y 79/7/CEE que regulan el principio de igualdad de trato, así como la propuesta de la Comisión [36] , el dictamen del Parlamento Europeo [37] y del Comité Económico y Social [38] .

---

[35] DO nº L 2255 de 12.8.1986.
[36] DO nº C 134 de 21.5.1983.
[37] DO nº C 117 de 30.4.1984.
[38] DO nº C 35 de 9.2.1984.

Desde un punto de vista personal afecta a la población activa, a los jubilados y a los trabajadores inválidos. Dentro del primer grupo se incluyen a los trabajadores independientes, aquellos cuya actividad es interrumpida por enfermedad, accidente o paro involuntario y personas que busquen empleo (art. 3).

Su ámbito material de aplicación regula el principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres en los regímenes profesionales de seguridad social, entendiendo por tales aquéllos que quedan fuera de la regulación de la Directiva 79/7/CEE cuya finalidad sea proporcionar a los trabajadores prestaciones destinadas a completar las prestaciones legales de seguridad social o sustitutorias, tanto si la adscripción a dichos regímenes fuera obligatoria como si fuera facultativa (art. 2). Especialmente, se aplicará a aquellos regímenes profesionales que aseguren una protección contra la enfermedad, la invalidez, la vejez incluyendo las jubilaciones anticipadas, los accidentes laborales y enfermedades profesionales, el desempleo, y aquéllos regímenes profesionales que prevean otras prestaciones sociales.

La presente Directiva (art. 2) no se aplicará:

1) A los contratos individuales.

2) A los regímenes de un solo miembro.

3) En el caso de trabajadores por cuenta ajena, a los contratos de seguro en los que no participe el empresario.

4) A las disposiciones opcionales de los regímenes profesionales que se ofrezcan individualmente a los participantes con el fin de garantizarles prestaciones complementarias y loa elección de inicio de la percepción de la prestación o la elección entre varias prestaciones.

El principio de igualdad de trato implica la ausencia de cualquier discriminación por razón de sexo especialmente en lo referente al estado matrimonial o familiar y sin oponerse a aquellas disposiciones que protejan a la mujer por la maternidad.

En su art. 6 introduce una enumeración de situaciones contrarias al principio de igualdad de trato. Enumeración abierta, posiblemente redactado en función de diferentes supuestos que ha resuelto el Tribunal de Justicia de Luxemburgo. Se trata de disposiciones contrarias al principio fundadas en el sexo para a) definir a las personas admitidas a participar en un régimen profesional; b) establecer el carácter obligatorio o facultativo de los participación en un régimen profesional; c) establezcan normas diferentes en lo que se refiere a la edad de entrada en régimen o en lo que se refiere a la duración mínima de empleo o de afiliación al

régimen para la obtención de las prestaciones correspondientes; d) establecer condiciones diferentes de concesión de prestaciones o reservar éstas a los trabajadores de uno de los sexos...

Las obligaciones estatales están en la línea de sus predecesoras:
1) Proteger a los trabajadores contra cualquier despido consecuencia de hacer respetar el principio de igualdad de trato.

2) Adoptar las medidas necesarias para que se anulen o modifiquen las disposiciones contrarias al principio.

3) Adoptar medidas para que los regímenes que contengan dichas disposiciones no puedan ser objeto de medidas administrativas de aprobación o extensión.

4) Tomar medidas tendentes a revisar antes del 1 de Enero de 1993 aquellas disposiciones contrarias a este principio.

5) Adoptar las normas internas necesarias para la aplicación de esta Directiva a más tardar el 30 de Julio de 1989.

Los Estados pueden aplazar la aplicación de este

principio de igualdad de trato en lo que se refiere:

1) A la fijación de la edad de jubilación.

2) Las pensiones de sobrevivientes hasta que una Directiva imponga a este respecto el principio de igualdad de trato en los regímenes legales de seguridad social.

3) Niveles diferentes para las cotizaciones de los trabajadores hasta la fecha límite del 30 de Julio de 1999.

BIBLIOTECA VIRTUAL

4.4.- DIRECTIVA 86/613/CEE, REFERIDA A HOMBRES Y MUJERES QUE EJERZAN UNA ACTIVIDAD AUTÓNOMA, INCLUIDAS LAS ACTIVIDADES AGRÍCOLAS, ASÍ COMO SOBRE LA PROTECCIÓN DE LA MATERNIDAD.

Se trata de **la Directiva 86/613/CEE del Consejo, de 11 de Diciembre de 1986, relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres que ejerzan una actividad autónoma, incluidas las actividades agrícolas, así como sobre la protección de la maternidad** [39].

Toma como punto de partida el Tratado Constitutivo de las Comunidades Europeas (art. 100 y 235 TCEE), la Resolución del Consejo de 12 de Julio de 1982 relativa al fomento de igualdad de oportunidades para las mujeres por el que se

[39] DO nº L 359 de 19.12.1986.

aprobaba el programa de acción comunitaria (1982-1985) [40] **, las Directivas 75/117/CEE, 76/207/CEE y 79/7/CEE que regulan el principio de igualdad de trato, así como la propuesta de la Comisión** [41] **, el dictamen del Parlamento Europeo** [42] **y del Comité Económico y Social** [43].

En lo que se refiere a **su ámbito personal afecta a los trabajadores autónomos y a sus cónyuges no asalariados, ni asociados,** que participen en la actividad del trabajador autónomo, efectuando bien las mismas tareas, bien tareas complementarias (art. 2).

Define al trabajador autónomo como toda persona que ejerza en las condiciones previstas por el Derecho nacional una actividad lucrativa por cuenta propia, incluidos los agricultores y los miembros de profesiones liberales (art. 2).

Su aplicación material es residual y negativa [44] **,** pues garantiza la aplicación del principio de igualdad de trato entre personas que ejerzan una actividad autónoma o que

---

[40] DO nº C 186 de 21.7.1982.
[41] DO nº C 113 de 27.4.1984.
[42] DO nº C 172 de 2.7.1984.
[43] DO nº C 343 de 24.12.1984.
[44] MARTÍN ARRIBAS , J.J. " El principio de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres a la luz del Derecho Comunitario Europeo". Revista de Estudios Europeos nº 3 Abril -Septiembre 1993.

contribuyan al ejercicio de dicha actividad en aquellos aspectos no cubiertos por las Directivas 76/207/CEE y 79/7/CEE.

las obligaciones que contraen los Estados miembros mediante esta Directiva son:

1) Adoptarán las medidas necesarias para que los requisitos de constitución de una sociedad entre esposos no sean más restrictivos que los que se exigen a personas sin vínculo matrimonial.

2) Tomarán medidas que favorezcan el acceso a un régimen de seguridad social sobre una base voluntaria y contributiva a los cónyuges no asalariados que participen en las actividades del trabajador autónomo.

3) Adoptarán las medidas necesarias para que desaparezcan las disposiciones contrarias al principio de igualdad de trato, especialmente en lo que respecta a la creación, instalación o instalación de una empresa.

4) Examinarán las condiciones en las que puedan reconocerse más favorablemente el trabajo que realizan los cónyuges .no asalariados de los trabajadores autónomos y las trabajadoras autónomas puedan acceder a servicios sociales y a prestaciones económicas durante la interrupción de su actividad debida al embarazo o la maternidad.

5) Otras medidas en sintonía con las directivas ya estudiadas: a) Introducir en el ordenamiento medidas que posibiliten la defensa en vía jurisdiccional de este principio; b) informar a los organismos representativos de estos trabajadores así como a los centros de formación profesional de las disposiciones en vigor sobre esta materia.

El plazo de aplicación de esta Directiva es el 30 de Junio de 1989, aunque puede ampliarse hasta el 30 de Junio de 1991, en todo lo que sea modificar su ordenamiento en materia de derechos y obligaciones matrimoniales tendentes a equiparar las condiciones de constitución de una sociedad.

El Consejo de Ministros, a propuesta de la Comisión, debía examinar esta Directiva antes del 31 de Julio de 1993.

5.- PRINCIPIO DE DIGNIDAD DE LA MUJER Y DEL HOMBRE EN EL TRABAJO.

Instrumentos comunitarios de no obligatorio cumplimiento regulan la protección de la dignidad de la mujer y del hombre en el trabajo.

Su fundamentación jurídica encuentra su apoyo en el Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea, en la Directiva 76/207/CEE del Consejo de 9 de Febrero de 1976,

sobre la aplicación del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres en lo que se refiere al acceso al empleo, a la formación y a la promoción profesionales, y a las condiciones de trabajo.

Las normas de mayor relevancia que regulan esta materia son:

Resolución 90/157/CEE del Consejo, de 29 de Mayo de 1990, relativa a la protección de la dignidad de la mujer y del hombre en el trabajo [45].

Recomendación 92/131/CEE de la Comisión, de 27 de Noviembre de 1991, relativa a la dignidad de la mujer y del hombre en el trabajo (Código de conducta sobre las medidas para combatir el acoso sexual) [46] .

Los supuestos de hecho que tratan de solucionar son **actuaciones de acoso sexual o de conducta no deseada que afectan a la dignidad del hombre y de la mujer en el trabajo, creando un enorme problema para muchos trabajadores, sobre todo mujeres y suponiendo un gran obstáculo para la correcta integración de la mujer.**

[45] DO nº C 157 de 27.6.1990.
[46] DO nº L 123, de 8.5.1992.

5.1.- RESOLUCIÓN 90/157/CEE, RELATIVA A LA PROTECCIÓN DE LA DIGNIDAD DE MUJER Y DEL HOMBRE EN EL TRABAJO.

Se trata de la **Resolución 90/157/CEE del Consejo, de 29 de Mayo de 1990, relativa a la protección de la dignidad de la mujer y del hombre en el trabajo** [47]**.**

Toda conducta de naturaleza sexual constituye una violación intolerable de la dignidad de los trabajadores si:

1) Es indeseada y ofensiva para la persona que la soporta.

2) La negación o afirmación a dicha conducta se utiliza como base para una decisión con efectos sobre el empleo de una persona.

3) Crea un entorno laboral hostil y humillante para la persona víctima de la misma.

Solicita a las instituciones de la Unión Europea que desarrollen medias de acción positivas destinadas a lograr un óptimo entorno laboral. Hace un llamamiento a la Comisión para que publicite la protección de la dignidad de la mujer y del hombre y elabore antes del 1 de Julio de 1991 un código de conducta que sirva para orientar las acciones positivas

[47] DO nº C 157 de 27.6.1990.

destinadas a crear un ambiente de respeto de la dignidad humana.

Llama a los Estados miembros para que:

1) Elaboren campañas de información y sensibilización sobre este tema.

2) Garanticen un entorno laboral sin comportamientos basados en el sexo.

3) Acciones positivas en el sector público.

4) Apoyo a los interlocutores sociales para que desarrollen el principio.

5.2.- RECOMENDACIÓN DE LA COMISIÓN 92/131/CEE RELATIVA A LA DIGNIDAD DE LA MUJER Y DEL HOMBRE EN EL TRABAJO.

Su denominación completa es: **Recomendación 92/131/CEE de la Comisión, de 27 de Noviembre de 1991, relativa a la dignidad de la mujer y del hombre en el trabajo (Código de conducta sobre las medidas para combatir el acoso sexual)** [48].

[48] DO nº L 123, de 8.5.1992.

El art. 155 TCEE sirve de apoyo a la Comisión para elaborar recomendaciones, respecto a las materias comprendidas en el Tratado si en él se prevé expresamente o si la Comisión lo estima necesario.

Se establecen cinco artículos y un anexo que contiene un código de conducta sobre las medidas para combatir el acoso sexual.

En los artículos se recoge el contenido de la Resolución 90/157/CEE relativa a la protección de la dignidad de la mujer y del hombre en el trabajo. Se recomienda a los Estados miembros:

1) Conciencien que la conducta sexual en el trabajo es inaceptable en las tres hipótesis: conducta indeseada, que influya en el trabajo, que cree un entorno laboral hostil.

2) Informen a la Comisión antes del 27 de Noviembre de 1994 acerca de las medidas adoptadas para hacer efectiva esta recomendación.

3) Animen a los empresarios e interlocutores sociales que apliquen el código de conducta relativa a la protección de la dignidad del hombre y la mujer en el trabajo.

4) Adopten las medidas necesarias para aplicar el código de conducta en el sector público.

El código de conducta pretende dar una orientación práctica a los interlocutores sociales y a los trabajadores sobre la protección de la dignidad de la persona en el trabajo, apuntando algunas medidas para prevenir y evitar el acoso sexual y, si se produce, utilizar los procedimientos adecuados para solventar el problema y evitar que vuelva a repetirse. Para ello establece alguna de las consecuencias negativas que produce el acoso sexual y colectivos afectados, algunas definiciones, el acoso sexual desde la óptica legal, el papel de la negociación colectiva, recomendaciones a los empresarios, a los sindicatos y a los trabajadores.

BIBLIOTECA VIRTUAL

Entiende por acoso sexual toda conducta de naturaleza sexual u otros comportamientos, de palabra o de obra, basados en el sexo que afecten a la dignidad de la mujer o del hombre en el trabajo. La diferencia entre acoso sexual y el comportamiento amistoso es que el primero es indeseado, en tanto que el segundo es aceptado o mutuo.

6.- PRINCIPIO DE CUIDADO DE LOS NIÑOS.

Un importante obstáculo para que las mujeres puedan acceder al mercado de trabajo y participen en el mismo en igualdad de condiciones que los hombres es la falta de servicios asequibles al cuidado de los niños y de las niñas y de iniciativas para hacer compatibles las responsabilidades

del cuidado y la educación de los niños y de las niñas con el empleo, la educación y la formación de los progenitores.

El Consejo de Ministros con el ánimo de solucionar dicho problema formuló la Recomendación 92/241/CEE, de 31 de Marzo de 1992, sobre el cuidado de los niños y las niñas [49].

En la recomendación se considera la Carta Comunitaria de los Derechos Sociales Fundamentales de los Trabajadores (punto 16), el programa de acción de la Comisión para la aplicación de la Carta Comunitaria de los Derechos Sociales Fundamentales, el tercer programa de acción comunitaria sobre la igualdad de oportunidades (1991-1995) y la comunicación sobre políticas familiares remitió la Comisión al Consejo el 24 de Agosto de 1989.

En el ámbito de los servicios para el cuidado de niños y niñas se recomienda a los Estados miembros que adopten iniciativas que:

1) Permitan a los padres trabajar y recibir formación para conseguir un empleo.

2) Permitan a los padres elegir lo más conveniente para sus hijos.

3) Procuren una formación de los cuidadores adecuada.

[49] DO nº L 123 de 8.5.1992.

4) Trabajen en colaboración con los padres y los Entes Locales.

5) Financien la creación de tales servicios.

Recomiendan a los Estados miembros, en relación con la concesión de permisos, que fomenten las iniciativas de participación de la mujer en el trabajo y que posibiliten hacer compatible sus responsabilidades profesionales y familiares, **previendo cierto grado de flexibilidad en la concesión de permisos.**

Se recomienda a los Estados miembros sobre **el entorno, estructura y organización del trabajo** que tengan en cuenta las necesidades de los padres que trabajan y de los cuidadores.

Respecto a las responsabilidades, se recomienda a los Estados miembros que promuevan una mayor participación de los hombres y las mujeres en el cuidado y educación de los niños con el fin de conseguir un reparto más equitativo de las responsabilidades parentales, que permita a la mujer una mayor participación en el trabajo.

Sería conveniente mejorar la regulación de esta materia con los informes que recibió la Comisión antes de Marzo de 1995.

7.- PRINCIPIO DE DISCRIMINACIÓN POSITIVA.

La discriminación positiva o sistema de cuotas en favor de la mujer cuándo la mujer se está infrarrepresentada en determinada categoría laboral.

La Unión Europea no sólo es partidaria de seguir fomentando la acción positiva, sino que quiere reforzar este tipo de mecanismos. "En un momento en que los jefes de Estado y de Gobierno han reconocido en los consecutivos **Consejos Europeos de Essen, Cannes y Madrid** que conseguir la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres es una tarea primordial", dice **el Comisario Europeo de Asuntos Sociales Pádraig Flynn**, "resulta crucial reafirmar la legitimidad de las medidas de acción positiva [50] ".

La Comisión Europea expresó su intención de modificar la Directiva 76/207/CEE para dar cobertura legal a éste tipo de acciones. Flynn asegura que tal cambio se realizar'"en breve" y defiende las "acciones" positivas, aunque no las "discriminaciones" positivas. Se dictó la **Recomendación 84/635/CEE del Consejo, de 13 de Diciembre de 1984, relativa a la promoción de acciones positivas en favor de la mujer.**

El Tribunal de Justicia de Luxemburgo, en Sentencia de

[50] G.C. "la Unión Europea insiste en la acción positiva". El País, 8-3-1996.

25 de Octubre de 1995, se manifestó en contra de una Ley de Bremen (Alemania), que discrimina positivamente a la mujer, cuando ésta está infrarrepresentada en un sector.

El Comisario Europeo de Asuntos Sociales, Pádraig Flynn, declaró que "las medidas de acción positivas son necesarias para contrarrestar los efectos de un pasado de discriminación, eliminar los factores de desigualdad existentes que afectan a las oportunidades de las mujeres en el área del empleo y promover la igualdad de oportunidades, particularmente respecto a tipos de trabajos en los que las mujeres están claramente infrarrepresentadas".

España se sitúa en el séptimo país de la Unión Europea, tras los países nórdicos, Holanda, Alemania y Austria, **con el 22% de Mujeres en el Congreso de los Diputados.**

Las españolas ganan alrededor de un 30% menos que los hombres [51] **,** un porcentaje similar al del resto de Europa, pero la inestabilidad del mercado laboral español y su alta tasa de desempleo (la mayor de la Unión Europea) pone las cosas más difíciles, al estar situada **la tasa de paro femenino, en el 30,4%, que es casi el doble que la masculina, 17,9%. Los parados registrados españoles es una legión formada por 1,7 millones de hombres y 1,8 millones de**

[51] "El mercado laboral español castiga a la mujer con salarios más bajos y puestos peores". El País, 8-3-1996.

mujeres.

El último informe de la ONU sobre desarrollo humano afirma que España es el 91 país donde mejor se vive del mundo, pero el índice de desarrollo de la mujer sitúa a éste país en el 341 lugar de la lista.

Según la ONU, en la medida que las mujeres se integran en el mundo laboral, ocupan puestos que antes sólo ejercían ellos. Pero en todos los países del mundo la categoría de dicho trabajo es entonces, sistemáticamente, rebajado de categoría. A este proceso le llaman en los sindicatos **"feminizar las categorías".**

La Organización Internacional del Trabajo publicó a primeros de Marzo de 1996, uno de los datos más escalofriantes: **"las mujeres tardarán 475 años en conseguir la igualdad laboral".**

8.- TRABAJO DE LAS INSTITUCIONES DE LA UNIÓN EUROPEA.

Diversos órganos e instituciones comunitarias participan en la adopción de los instrumentos jurídicos comunitarios que regulan la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres. Por ejemplo, cuando el Consejo de Ministros adopta directivas , recomendaciones o resoluciones lo hace previa propuesta de

la Comisión y dictámenes del Parlamento Europeo y del Consejo Económico y Social, teniendo en cuenta lo preceptuado en el Tratado de la Unión Europea. Es interesante destacar también la labor del **Consejo Europeo reunido el 9 de Diciembre de 1989 en Estrasburgo, que adoptó la Carta Comunitaria de los Derechos Sociales Fundamentales**, donde se aprecia un interés por el tema de la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres.

La Comisión fomenta la aplicación práctica de éste principio a través del **Fondo Social Europeo** y del **Comité consultivo para la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres**, si bien dentro de su organigrama administrativo, también se ha dotado de una oficina para los problemas que afectan al empleo y a la igualdad de la mujer.

BIBLIOTECA VIRTUAL MIGUEL DE CERVANTES

8.1.- EL COMITÉ DEL FONDO SOCIAL EUROPEO.

El Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea y ahora Tratado de la Unión Europea contempla en el art. 3 (principios) y 123 y siguientes la creación del Fondo Social Europeo. Veamos su contenido:

Art. 3, i) TUE:

"Para alcanzar los fines enunciados en el art. 2, la acción de la Comunidad implicará, en las condiciones y según el ritmo previstos en el presente Tratado:

i) una política en el ámbito social que incluya un Fondo Social Europeo".

Art. 123 TUE:

"Para mejorar las posibilidades de empleo de los trabajadores en el mercado interior y contribuir así a la elevación del nivel de vida, se crea en el marco de las disposiciones siguientes, un Fondo Social Europeo destinado a fomentar , dentro de la Comunidad, las oportunidades de empleo y la movilidad geográfica y profesional de los trabajadores, así como a facilitar su adaptación a las transformaciones industriales y a los cambios de los sistemas de producción, especialmente mediante la formación y la reconversión profesionales."

La administración del Fondo Social Europeo corresponderá a la Comisión, que estará asistida por el Comité del Fondo Social Europeo [52] **. El Comité se compone de dos representantes de cada gobierno de cada Estado miembro, dos de las organizaciones sindicales y dos de las asociaciones de empresarios (art. 124 TUE).** Lo preside un miembro de la

[52] Art. 28 del Reglamento nº 4253/88, publicado en DOCE nº L 374 de 31 de Diciembre de 1988.

Comisión o su representante y a sus reuniones puede asistir un representante del Banco Europeo de inversiones con voz pero sin voto.

Este Comité tiene carácter consultivo, pudiendo emitir dictámenes sobre los proyectos de decisión de la Comisión. quien una vez estudiados, le comunica en qué medida los ha tenido en cuenta.

La principal misión que tenía el Fondo Social consistía en promover las oportunidades de empleo y la movilidad geográfica y profesional de los trabajadores. Posteriormente ha sido objeto de revisiones y modificaciones de sus funciones y colectivos a los que van dirigidas sus ayudas. Así, participará en el sostenimiento de acciones de:

1) Formación y orientación profesional.
2) Contratación y apoyo salarial.
3) Reinstalación y reintegración socioprofesional en el marco de la movilidad geográfica.
4) Creación de puestos de trabajo autónomos.
5) Lucha contra el desempleo de larga duración.
6) Inserción de jóvenes y colectivos desfavorecidos en la vida profesional.
7) Fomento de la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres.

En el campo de la igualdad de oportunidades está

llevando a cabo iniciativas concretas **desde 1977 al apoyar económicamente el acceso de la mujer a puestos de trabajo** en los que tradicionalmente estaba subrepresentada o más recientemente , **desde el 31 de Enero de 1991** financiando la iniciativa comunitaria **NOW (NEW OPPORTUNITIES FOR WOMEN)** de promoción de la igualdad de oportunidades en el empleo y en la formación [53] .

El Parlamento Europeo el 22 de Febrero de 1991 emitió una Resolución sobre el funcionamiento del Fondo Social Europeo [54]. Constituye un elemento importante para suprimir los obstáculos a los que se enfrenta la mujer en el mercado de trabajo.

8.2.- EL COMITÉ CONSULTIVO SOBRE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES ENTRE MUJERES Y HOMBRES.

El Comité Consultivo para la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres fue creado con el fin de traducir en hechos el principio de igualdad de oportunidades mediante una mayor colaboración entre la Comisión y los organismos estatales.

[53] XXIV Informe General sobre la actividad de las Comunidades Europeas, 1991, Bruselas, Luxemburgo, 1990 nº 342

[54] DO nº C 72 de 18 de Marzo de 1991.

Nació por **la Decisión 82/43/CEE de la Comisión, de 9 de Diciembre de 1981, relativa a la creación de un Comité consultivo para la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres** [55].

Posteriormente fue reformada por **Decisión 95/420/CE de la Comisión, de 19 de Julio de 1995, por la que se modifica la Decisión 82/43/CEE relativa a la creación de un Comité consultivo para la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres** [56].

Lo integran 24 miembros nombrados por la Comisión, a propuesta de los Comités u organismos estatales encargados del trabajo de las mujeres y/o de la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres. Por cada vocal se nombra un suplente y se puede invitar a participar en sus trabajos a expertos según los temas en que se trate.

Su mandato tiene una duración de tres años y es prorrogable. Lo integran un presidente, dos vicepresidentes y la secretaría, pudiendo organizar grupos de trabajo e incluso pedir informes a expertos en determinados temas. Se reúne en la sede de la Comisión, siempre que ésta la convoque y con un mínimo de tres sesiones anuales.

Tiene la doble misión de:

[55] JOCE nº L 20 de 28.1.1982.
[56] DO nº L 249 de 17.10.1995.

1) Asistir a la Comisión en la elaboración y en la realización de sus políticas sobre el fomento del empleo de la mujer y de la igualdad de oportunidades.

2) Garantizar un intercambio permanente de las experiencias e iniciativas que se producen en ambas esferas dentro de la Comunidad.

Las funciones que desarrolla para cumplir con su misión son básicamente informativas y de asesoramiento. Las informativas las desarrolla en dos direcciones: hacia la Comisión y hacia los estados miembros, comunicando las actuaciones que llevan a cabo en el plano nacional y en el ámbito comunitario. Asesora a la Comisión bien a iniciativa propia o de aquélla elevando informes o emitiendo dictámenes.

En resumen, se trata de un órgano que asegura la cooperación de la Comisión con los órganos estatales con el objetivo de ayudar a la aplicación del principio comunitario de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres.

X.- PUNTUALES REALIDADES DE LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DE LOS CIUDADANOS EN LOS ESTADOS DE LA UNIÓN EUROPEA, QUE DEBEN SUPERARSE.

X.- PUNTUALES REALIDADES DE LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DE LOS CIUDADANOS EN LOS ESTADOS DE LA UNIÓN EUROPEA, QUE DEBEN SUPERARSE.

1.- Introducción.
2.- Puntuales realidades de los Derechos Humanos en algunos de los Estados de la Unión Europea, que deben superarse.
    2.1.- República Federal de Alemania.
    2.2.- República de Austria.
    2.3.- Reino de Dinamarca.
    2.4.- Reino de España.
    2.5.- República Francesa.
    2.6.- República Helénica (Grecia).
    2.7.- República Italiana.
    2.8.- Gran Ducado de Luxemburgo.
    2.9.- Reino de los Países Bajos.
    2.10.- República Portuguesa.
    2.11.- Reino Unido (Gran Bretaña e Irlanda del Norte).
    2.12.- Reino de Suecia.

1.- INTRODUCCIÓN.

En un proyecto fluido y complejo de organización supranacional, con quince Estados distintos, numerosas etnias, filosofías sociales e historias encontradas y divergentes, con una población de 340 millones de personas, **se producen puntuales "realidades" de sombras,** en el marco de luces y esperanzas, que comportan el sentir común y diario, en el ejercicio y respeto de los derechos públicos subjetivos de los ciudadanos de la Unión Europea. **Son excepciones,** que no obstante su exceso número, proporcionalmente considerado, **merece la atención y la adopción de medidas necesarias para su mantenimiento endémico o trato episódico.** Pues dentro de la valoración y respeto que merece cualquier ser humano, **una sola violación de sus Derechos Fundamentales, justifica su denuncia y la sensibilización de la Opinión Pública, las Autoridades, Jueces y ciudadanos, para corregir su infracción.** Dentro del contexto internacional, **la Unión Europea, es la nueva "Tierra Prometida" de asilo, trabajo y protección ciudadana", con la que sueñan millones de seres en el mundo. Su nivel de protección ciudadana es de los más altos del concierto internacional, la confianza en su perfeccionamiento nos lleva a comentar cuanto expresamos seguidamente para su completa subsanación.**

La Organización No Gubernamental (ONG) **Amnistía**

Internacional elabora un Informe anual sobre la situación real y vulneración de los Derechos Humanos en el mundo, a través de un examen de un gran número de países, en los que no están ausentes los Estados de la Unión Europea.

Hemos querido recoger un resumen del último Informe anual de Amnistía Internacional [57] , llamado: **"AMNISTÍA INTERNACIONAL: INFORME 1995", publicado en Julio de 1995,** que examina los acontecimientos sucedidos en el año 1994 y no resueltos en años anteriores, con objeto de formular **"la realidad de la condición de ciudadano europeo"** y completar **la "Utopía de la condición del ciudadano comunitario"** compuesta por la legislación y jurisprudencia recogida y comentada hasta ahora en la presente Tesis Doctoral, y llegar a un resultado: **"Utopía y realidad de la condición del ciudadano de la Unión Europea".**

Examinemos la violación de los Derechos Fundamentales en cada uno de los Estados miembros de la Unión Europea. Amnistía Internacional aclara que la ausencia de un país concreto no significa que en él no hayan tenido lugar vulneración de Derechos Fundamentales de las que le conciernen, por ello **no se recoge Finlandia, Bélgica e Irlanda del Sur.** El número de páginas dedicado a un país no debe considerarse indicativo del grado de preocupación de Amnistía Internacional en él.

---

[57] AMNISTÍA INTERNACIONAL. "AMNISTÍA INTERNACIONAL: INFORME 1995 ". Madrid, 1995.

Encabezaremos el tratamiento de cada Estado por orden alfabético, con el comentario, en cursiva, que Amnistía Internacional realiza en el inicio de cada país objeto de estudio.

2.- PUNTUALES REALIDADES DE LOS DERECHOS HUMANOS EN ALGUNOS DE LOS ESTADOS DE LA UNIÓN EUROPEA, QUE DEBEN SUPERARSE.

2.1.- REPÚBLICA FEDERAL DE ALEMANIA.

BIBLIOTECA VIRTUAL

"Durante todo el año se recibieron numerosas denuncias de torturas y de malos tratos a detenidos por parte de agentes de policía. Dos hombres murieron en circunstancias controvertidas cuando se encontraban bajo custodia policial." **La mayoría de las víctimas de las torturas o malos tratos fueron extranjeros, solicitantes de asilo, y miembros de minorías étnicas. En una gran proporción de casos estuvieron involucrados agentes de la Policía de Berlín.**

En el mes de Abril de 1994, el ciudadano alemán de origen turco Bülent Demir, de 17 años de edad, denunció que los agentes de la Policía de Berlín. Le habían dado puñetazos en los riñones y en el rostro y le habían propinado patadas

en la cabeza después de sorprenderle pintando con aerosol el muro de una casa. Bülent Demir fue posteriormente acusado de resistencia a la autoridad.

El periodista Oliver Neb, en Mayo de 1994, denunció que unos agentes de Policía le habían atacado cuando informaba sobre una manifestación en el centro de Hamburgo.

En Agosto, se recibieron informes según los cuales, los Agentes de Policía de los Estados Federales de Berlín y Brandenburgo habían sometido a detenidos vietnamitas a torturas o tratos crueles, inhumanos y degradantes durante más de un año. Un caso fue el de **Nguyen T, solicitante de asilo,** que denunció haber recibido puñetazos y patadas propinados por policías de Berlín vestidos de civil.

Las autoridades fiscales y judiciales adoptaron diversas decisiones en varios casos de presuntos malos tratos infligidos por la Policía en años anteriores.

En Febrero de 1994, Mehmet S, ciudadano turco de etnia Kurda, había denunciado en Marzo de 1992, cuando tenía 14 años de edad, que unos agentes de Policía le fracturaron el brazo al arrestarle. Las autoridades fiscales de Bremen rechazaron su recurso porque los médicos no habían sido capaces de aclarar como se produjo la lesión.

En Marzo, las autoridades fiscales de Rostock

presentaron cargos de "incendio por negligencia" contra dos altos mandos de la Policía en relación con los ataques racistas a un albergue de refugiados de Rostock-Lichtenhagen, ocurridos en Agosto de 1992. Más de cien trabajadores vietnamitas alojados cerca del albergue quedaron indefensos cuando la Policía retiró sus fuerzas más de una hora. En su ausencia, los alborotadores prendieron fuego al edificio y obligaron a los residentes vietnamitas a buscar refugio en el tejado.

En Septiembre un Tribunal de Berlín impuso cuantiosas multas a tres Agentes de Policía de Berlín, que fueron declarados culpables de maltratar a Habib J. en Diciembre de 1992. Este estudiante iraní fue maltratado por un conductor de autobús y posteriormente por los Policías en la Comisaría. Los tres agentes recurrieron la sentencia.

En Septiembre un Tribunal de Hamburgo dictaminó que no existían pruebas suficientes para iniciar un proceso judicial contra **tres agentes de policía acusados de causar daños físicos graves a Frank Fennel,** que había sido golpeado con dureza por miembros de una unidad especial de Policía en Julio de 1991. Posteriormente un Tribunal le concedió una indemnización por sus lesiones.

En Octubre, el Tribunal Regional Superior de Apelaciones del Estado de Bradenburgo dictaminó que no podían ser juzgados por faltas de pruebas **tres Agentes de policía**

acusados de pasividad ante un ataque racista sufrido por Amadeu Antonio Kiowa, trabajador inmigrante angoleño. Dicha persona murió posteriormente a consecuencia de las lesiones.

Dos detenidos murieron en circunstancias sospechosas cuando se encontraban bajo custodia policial. **En Junio, Halim Dener, ciudadano turco de etnia kurda de 16 años, recibió un disparo en la espalda cuando un agente de Policía de Hanover le sorprendió colocando carteles de un partido político ilegal.** Después de una investigación criminal, el agente de Policía fue acusado en Diciembre de causar la muerte por negligencia a Halim Dener.

En Agosto, **Kola Bankole murió en el aeropuerto de Frankfurt am Main cuando la Policía Federal de Fronteras intentaba deportarle a Nigeria.** Un médico le inyectó un sedante al resistirse a ser deportado. Kola Bankole murió 25 minutos después.

En Enero, la Fiscalía de Schwerin dio por terminada su investigación sobre la muerte de Wolfgang Grams y concluyó que el presunto miembro de la Facción del Ejército Rojo no lo habían matado deliberadamente ningún miembro de la unidad antiterrorista, sino que se había suicidado.

Amnistía Internacional expresó su preocupación a las autoridades alemanas por las denuncias de torturas y malos tratos y por la muerte de Halim Dener cuando se encontraba

bajo custodia. Las autoridades alemanas respondieron a la organización que se habían emprendido investigaciones criminales sobre todos los casos planteados. En Septiembre Amnistía Internacional pidió una investigación exhaustiva sobre la muerte de Kola Bankole y sobre la función del personal médico en los casos de deportación forzosa. Al finalizar el año no se había recibido ninguna respuesta a esta carta.

En Enero, Amnistía Internacional publicó un Informe titulado **"Federal Republic of Germany: Police illtreatment of detainees in Hamburg"**, en el que se criticaba a las autoridades de Hamburgo por no procesar ni imponer medidas disciplinarias a los agentes de policía responsables de maltratar a detenidos que se encontraban bajo su custodia.

2.2.- REPÚBLICA DE AUSTRIA.

Durante todo el año "se recibieron denuncias de malos tratos a presos por parte de agentes de policía".

En Febrero, el Parlamento Austriaco aprobó una enmienda a la Ley del Servicio Civil Alternativo, por la que este servicio se ampliaba de 10 a 11 meses. El servicio militar siguió siendo de 8 meses. La nueva ley también acortó el plazo máximo concedido a los objetores de conciencia para

solicitar el servicio alternativo.

Se recibieron varios informes de malos tratos a personas que se encontraban bajo custodia policial. **En Mayo, Naser Paulusshi, albanés de la provincia yugoslava de Kosovo, denunció que agentes del Centro de Detención Policial de Viena Oriental** le habían dado patadas y golpeado en la cara. Naser Paulushi se encontraba en huelga de hambre en protesta por haber sido detenido después de haber sido rechazada su solicitud de asilo.

En Abril, cuatro agentes de la prisión del Tribunal Provincial de Viena fueron absueltos de la acusación de maltratar al ciudadano turco Ahmet S. en Marzo de 1993. El Tribunal, en su fallo indicó que aunque las denuncias del preso eran creíbles, no se habían podido determinar la identidad del agente responsable.

En Julio, el Tribunal Regional de Salzburgo multó a dos agentes de Policía por maltratar a Rudolf Reumann en Agosto de 1992 mientras se encontraba detenido en una Comisaría de Policía de Salzburgo.

También en Julio, **la Comisión Europea de Derechos Humanos concluyó que se habían violado los derechos de Ronald Ribitsch, según el art. 3 del Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales.** La Comisión declaró que Ronald Ribitsch había sido sometida a

una violencia física que constituía trato inhumano y degradante mientras estuvo bajo custodia policial durante tres días en 1988.

En Enero y Marzo, Amnistía Internacional comunicó a las autoridades su preocupación por el nuevo plazo establecido para presentar las solicitudes para el servicio civil alternativo. **La organización de derechos humanos señaló que las convicciones de una persona pueden cambiar con el tiempo**.

En Agosto, Amnistía Internacional pidió información a las autoridades sobre las medidas que se habían tomado para investigar los malos tratos que presuntamente había sufrido Naser Palushi.

La organización no recibió respuestas sustanciales a sus cartas.

En Junio, Amnistía Internacional publicó el informe titulado **"Austria: Presuntos malos tratos contra extranjeros. Resumen de preocupaciones".**

2.3.- REINO DE DINAMARCA.

"Hubo importantes novedades sobre conductas impropias de la Policía en años anteriores".

En Febrero, Dinamarca ratificó el Segundo Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos relativo a la abolición de la pena de muerte.

En Junio, el Gobierno suspendió el uso del "doble cerrojo" como método de inmovilización, que consiste en hacer yacer al detenido boca abajo en el suelo, esposarlo con las manos en las espalda y, doblándole las piernas, encajarle un pie contra la corva de la pierna opuesta e introducir el otro por debajo de las esposas. En Diciembre, la suspensión del uso del "doble cerrojo" se hizo permanente; se estaban estudiando otros métodos de inmovilización.

Las investigaciones judiciales emprendidas por los fiscales sobre casos individuales de presuntos malos tratos registrados en años anteriores, incluidos los de 11 personas que denunciaron haber sido maltratados durante una operación policial en Christiania, comunidad de Copenhague, no habían concluido al finalizar el año.

Algunos de los detenidos en Christiania habían denunciado haber sido inmovilizados por el método del "doble cerrojo". En Diciembre, se hallaba aun pendiente la demanda de Benjamin Schou, que sufrió lesiones cerebrales permanentes tras ser detenido por la Policía en 1992. Por haber surgido pruebas de que había sido inmovilizado por el método de l "doble cerrojo", el caso se remitió al Consejo Médico-Legal danés

para que se expresara su opinión.

Seguía sin resolverse la demanda por indemnización de daños y perjuicios presentada por **Babading Fatty, ciudadano de Gambia maltratado en 1990 en una cárcel de Copenhague.**

Se juzgó a veintiséis personas en relación con una manifestación violenta realizada en el distrito de Norrebro de Copenhague del 18 al 19 de Mayo de 1993. Ocho de los acusados fueron condenados a penas de hasta tres meses de cárcel, a otro le impusieron una multa y los demás fueron absueltos de los cargos que les imputaban en relación con el incidente, Se apeló contra todas las condenas y absoluciones. **Durante la manifestación varios agentes de Policía resultaron heridos y al menos once personas, la mayoría transeúntes fueron heridas por los disparos realizados por policías con equipos antidisturbios y vestidos de civil.** En Agosto, el Fiscal General publicó un informe de la investigación sobre los acontecimientos y realizó una investigación suplementaria cuando un análisis independiente de una grabación en video indicó que se habían pasado por alto importantes pruebas. El asunto continuaba pendiente de resolver al final del año.

En Octubre, una Comisión Gubernamental sobre la tramitación de las denuncias contra la Policía publicó un informe recomendando que esta tarea se encomendara a los fiscales regionales.

En Abril, Amnistía Internacional expresó su satisfacción por la iniciativa del Gobierno y de la Administración Autónoma de Groenlandia de establecer **la Comisión Judicial Groenlandesa** con el fin de estudiar y efectuar recomendaciones para una revisión de los sistemas legislativo y judicial de Groenlandia. La organización instó a que se estudiara la posibilidad de introducir mediadas adicionales para disminuir el deterioro de la salud física y psíquica de los presos groenlandeses que cumplían condenas en Dinamarca tras ser declarados culpables en Groenlandia.

En Mayo, varios delegados de Amnistía Internacional se reunieron con el ministro de Justicia para hablar sobre la preocupación de la organización acerca de informes de malos tratos por parte de la Policía, entre ellos el uso del "doble cerrojo".

En Junio, Amnistía Internacional publicó el informe llamado **"Malos tratos policiales en Dinamarca"**. En él se subrayaban casos de presuntos malos tratos por parte de la Policía en manifestaciones violentas y durante una operación especial de la Policía, de quince meses de duración, contra el tráfico de hachís en Christiania. La organización expresó su preocupación por el hecho de que las autoridades no resolvieran adecuadamente las denuncias de malos tratos. Amnistía Internacional recomendó que se pusiera fin al uso del "doble cerrojo".

Tras la publicación del informe, el Gobierno anunció la suspensión del uso del "doble cerrojo" y el comienzo de una revisión de los métodos de inmovilización empleados por la Policía.

Amnistía Internacional expresó su satisfacción por la suspensión por parte del Gobierno del uso del "doble cerrojo". También expresó su satisfacción por el anuncio de revisiones exhaustivas de las técnicas de inmovilización utilizadas por la Policía. La organización continuó instando al Gobierno a adoptar sus recomendaciones más amplias.

BIBLIOTECA VIRTUAL MIGUEL DE CERVANTES

2.4.- REINO DE ESPAÑA.

"Hubo nuevas denuncias de torturas y malos tratos por parte de funcionarios encargados de hacer cumplir la ley y por funcionarios de prisiones. Se celebraron varios juicios de funcionarios acusados de torturas y malos tratos". P 132

El grupo armado vasco Euskadi Ta Askatasuna (ETA, Patria Vasca y Libertad) continuó atacando a las Fuerzas de Seguridad y a civiles. Trece personas , cuatro de ellas civiles , murieron en los atentados y más de veinte resultaron heridas.

Siguió vigente **la legislación especial relativa a los**

grupos armados. Las personas sospechosas de pertenecer o colaborar con grupos armados podían permanecer detenidas por orden judicial en régimen de incomunicación prorrogada durante períodos de hasta cinco días, 48 horas más del plazo normal, y se le denegaba el derecho a designar su propio abogado.

La Asociación contra la Tortura (ACT), en su Informe de 1993, publicado en Octubre, registró 267 denuncias de torturas realizadas por funcionarios encargados de cumplir la ley y de prisiones. la Asociación contra la Tortura afirmó que se continuaba con una política de premio e indulto a los agentes condenados por tortura.

En Marzo, se abrió una investigación sobre el presunto suicidio de José Luis Iglesias Amaro, que había sido encontrado colgado por los cordones de sus zapatos en una celda de aislamiento en la prisión de Picassent II (Valencia), el 28 de Febrero. tenía historial de autolesión y había intentado escapar unos días antes del hospital donde recibía tratamiento. La investigación seguía abierta al final del año.

En Enero, la Audiencia Provincial de Valencia condenó a un agente de Policía Local a cuatro meses y un día de cárcel por agredir y herir de gravedad al ciudadano marroquí Hamid Raaji. El Tribunal Supremo, en Septiembre rechazó el recurso interpuesto por el agente contra la sentencia.

En Octubre, se inició el juicio contra 16 funcionarios de prisiones acusados de maltratar en 1990 a diecisiete reclusos de la cárcel Modelo de Barcelona. En Noviembre, doce de ellos fueron declarados culpables de causar lesiones, dos les suspendieron de servicio y cuatro fueron absueltos.

En Octubre, un agente de policía de La Coruña fue citado a comparecer en Juicio acusado de malos tratos y lesiones contra Carlos Viña Pena, guardia civil. La vista se aplazó por motivos de procedimiento a petición del querellante.

Dos guardias civiles y tres policías locales fueron en Octubre acusados como presuntos autores de golpes, vejaciones y amenazas contra Mohamed Hegazy y Raed Shibli, en Ibiza en 1991.

En Noviembre, la Audiencia Provincial de San Sebastián volvió a juzgar a cinco agentes de la Guardia Civil acusados de haber torturado en 1982 a Juan Carlos Garmendia Irazusta. Tres agentes fueron declarados culpables y los otros dos fueron absueltos.

En Junio, el Gobierno concedió el indulto a un teniente coronel de la Guardia Civil. Agente que junto con nueve más fue acusado de torturar a Tomás Linaza Euba en 1981. La Audiencia Provincial de Bilbao, en Febrero se había negado a conceder el indulto y ordenó el ingreso en prisión del teniente coronel.

A finales de año, el Gobierno estaba estudiando las solicitudes de indulto de cinco agentes de la Guardia Civil que, en Octubre de 1992, habían sido declarados culpables de torturar a Joaquín Olano en 1983.

Amnistía Internacional instó a las autoridades a que garantizaran que todas las denuncias de torturas y malos tratos serían investigadas con rigor e imparcialidad y que se procesaría a los responsables.

2.5.- REPÚBLICA FRANCESA.

"Amnistía Internacional consideró presos de conciencia a cientos de objetores de conciencia a las leyes del servicio nacional. Se recibieron informes sobre disparos, homicidios y malos tratos por parte de agentes encargados de hacer cumplir la ley, acompañados en ocasiones de insultos racistas. Las investigaciones de estos casos sufrieron largas demoras".

En Marzo, hubo protestas generalizadas entre la población, tras el anuncio del Gobierno de una próxima reducción del salario mínimo garantizado para los jóvenes recién incorporados al mercado laboral. Numerosos manifestantes denunciaron haber sido maltratados por agentes del orden.

Muchos grupos nacionales defensores de los Derechos Humanos expresaron su preocupación por el aumento de controles policiales de identidad durante el año, incluso cuando no había indicios de comportamiento sospechoso, produciéndose denuncias sobre malos tratos durante estos controles.

En Julio, se presentó en el Parlamento un proyecto de ley sobre seguridad. Entre los cometidos más urgentes de la Policía se encontraba el control de la inmigración y de los trabajos ilegales.

No se reconoció el derecho a la objeción de conciencia sobrevenida durante el servicio militar. El servicio civil alternativo para los objetores reconocidos seguía durando el doble que el servicio militar ordinario. Los objetores de conciencia que se negaron a obedecer las leyes del servicio nacional fueron sometidos a penas de prisión. la mayoría de ellos eran testigos de Jehová; alrededor de medio millar fueron encarcelados durante el año por negarse a realizar el servicio militar. No solicitaron la condición de objetores de conciencia porque también rechazaban la opción del servicio civil por motivos religiosos.

Continuaron durante el año las denuncias de disparos y homicidios por parte de los agentes encargados de hacer cumplir la ley. En Enero, dos gendarmes mataron a tiros en Rouen a Ibrahim Sy, un joven de 18 años, que viajaba en un

vehículo robado sin armas, que los gendarmes intentaban detener. En Junio, un policía que estaba fuera de servicio mató en París a dos jóvenes, Jöel Nebor y Fréderic Adom, que no iban armados, durante un intento de robo en un comercio.

A finales de año aún quedaban por concluir las investigaciones judiciales de otros muchos casos de disparos y homicidios, entre ellos los de Rachid Ardjouni y Makomé M'bowole. En otros casos, impusieron sentencias simbólicas. El Tribunal de Chambéry impuso en Enero una condena condicional de un año de cárcel a un agente de policía por homicidio impremeditado a Eric Simonté, de 18 años, que recibió un disparo en la cabeza cuando estaba siendo esposado por el policía.

Se recibieron muchos informes sobre malos tratos físicos, incluso sexuales, por parte de los agentes de la Policía. Muchos de los participantes en las manifestaciones y transeúntes en las manifestaciones contra la mencionada reducción del salario mínimo, denunciaron haber sido golpeados y lesionados por agentes. Este es el caso de Didier Laroche, manifestante.

Seguían inconclusas las investigaciones judiciales de numerosas denuncias sobre presuntos malos tratos durante los arrestos con motivo de los disturbios en París en Abril de 1993. Un ejemplo de ello es Philippe Lescaffette,

funcionario, que fue golpeado por la Policía.

Hubo denuncias de malos tratos relacionados con los controles de identidad, algunas se refieren a incidentes de años anteriores. En Junio de 1993, Tameem Taqi, hijo de un ex-diplomático de los Emiratos Árabes Unidos y ciudadano francés fue detenido y maltratado por la Policía por quejarse en un restaurante parisino de la cuenta. la Juez encargada de la investigación procesó a cuatro agentes de Policía y dictó auto de prisión preventiva contra un sargento por malos tratos. Sin embargo, la investigación no había terminado a finales de año.

BIBLIOTECA VIRTUAL

En Febrero, el ginecólogo centroafricano Pierre Kongo fue abordado y golpeado por dos funcionarios de ferrocarriles en la estación de Gare du Nord de París. Se inició una investigación policial interna y Pierre Kongo interpuso una querella contra uno de los agentes alegando lesiones intencionadas.

Dos casos, ilustran las demoras que caracterizaron la investigación y las vistas de las denuncias por malos tratos. En Julio de 1993, la ciudadana francesa de origen tunecino Moufida Ksoury regresaba a Francia desde Italia. En la frontera, dos agentes de policía italianos la desnudaron y la violaron. A continuación la llevaron al puesto fronterizo francés y también fue agredida sexualmente por un agente que estaba de guardia en el puesto fronterizo.

Dos inspectores de Policía y un agente investigador fueron acusados en París, en Septiembre de 1989, de actos de violencia e insultos racistas contra Lucien Djossouvi. En Septiembre de 1994 fue aplazada por segunda vez la vista del caso hasta Enero de 1995. La investigación había durado cerca de cuatro años y medio.

También se denunciaron malos tratos en las prisiones. En Marzo hubo graves disturbios en la prisión de Varces, cerca de Grenoble. Los presos, que estaban protestando pacíficamente fueron desalojados del patio de la prisión brutalmente por la Policía antidisturbios. La información sobre éstos sucesos fue ocultada durante tres semanas.

Amnistía Internacional siguió manifestando su convicción de que el servicio civil, debido al carácter punitivo de su duración, no constituye una alternativa aceptable al servicio militar. Asimismo expresó su preocupación por el hecho de que todavía no estuviera regulada la objeción de conciencia sobrevenida.

Amnistía Internacional pidió información a las autoridades acerca de los avances de las investigaciones sobre incidentes de disparos, homicidios y malos tratos. La organización había escrito en Agosto de 1993 a los Ministros de Interior y Justicia acerca de sus motivos de preocupación. En vista de la falta de respuesta del gobierno a esta carta y de la preocupación de la organización por la persistencia

.de dichos incidentes, Amnistía Internacional publicó en Octubre un informe llamado **"Francia: Disparos, homicidios y presuntos malos tratos por funcionarios encargados de hacer cumplir la ley",** en que se analizaban veintinueve casos ocurridos entre Enero de 1993 y Junio de 1994 y se hacían siete recomendaciones pormenorizadas a los ministros de Interior, Defensa y Justicia, que son los responsables de la Policía, la gendarmería y la justicia. Se hacía especial hincapié en la necesidad de mejorar la formación de los agentes encargados de hacer cumplir la ley y de acometer reformas específicas del sistema judicial. A fines de año no se había recibido ninguna respuesta.

2.6.- REPÚBLICA HELÉNICA (GRECIA).

"Había unos 400 objetores de conciencia al servicio militar privados de libertad. Amnistía Internacional los consideró a todos presos de conciencia. Continuaron los procedimientos judiciales contra 14 personas procesadas por ejercer pacíficamente su derecho a la libertad de expresión. Se recibieron nuevos informes de malos tratos infligidos por agentes de policía".

Las continuas tensiones políticas entre Grecia y sus vecinos (Albania, la ex república yugoslava de Macedonia y Turquía, se reflejaron en la política nacional. Grecia

expulsó a más de 70.000 ciudadanos albaneses tras el juicio contra cinco personas de origen griego en Tirania, Albania. Miembros de las minorías macedonia y turca fueron procesados por ejercer pacíficamente su derecho a la libertad de expresión.

El servicio civil alternativo para los objetores de conciencia al servicio militar. Unos cuatrocientos testigos de Jehová, encarcelados por negarse a realizar el servicio militar alegando motivos religiosos, continuaron cumpliendo sus condenas de hasta cuatro años y ocho meses de duración. **Amnistía Internacional les consideró presos de conciencia.** Se les dio la posibilidad de reducir sus sentencias a la mitad por medio del trabajo en prisiones agrarias.

A mediados de 1994, unos noventa objetores de conciencia fueron liberados de las prisiones agrarias de Kassandra y Kassavetia, como consecuencia de una ley destinada a reducir el hacinamiento de las cárceles. Sin embargo, 76 de las personas liberadas en aplicación de la ley, recibieron de nuevo notificación para su incorporación en Abril de 1995 al servicio militar. Se cursaron órdenes de arresto contra tres objetores de conciencia que no pertenecían a los testigos de Jehová. Hubo manifestaciones de objetores de conciencia pero no fueron encarcelados.

Continuaron los procedimientos judiciales contra catorce personas procesadas por criticar la política exterior del

gobierno y el trato a las minorías étnicas. En Enero, el Tribunal de Apelaciones retiró los cargos contra cuatro miembros del Movimiento Antinacionalista y Antibélico, y contra Christos Sideropoulos y Anastasios Boulis, porque habían prescrito. Mese después, se imputaron nuevos cargos a Christos Sideropoulos. A finales de año aún no se habían celebrado las vistas de apelación en relación con los recursos presentados por Michail Papadakis y seis miembros de la Organización para la Reconstrucción del Partido Comunista de Grecia.

En Abril se retiraron los cargos contra Sadik Ahmet, ex parlamentario. Se le había acusado por una publicación realizada en Noviembre de 1989 en el periódico "Given" en el que censuraba la discriminación y la represión de que era objeto la minoría étnica "turca". Entre Abril de 1990 y Septiembre de 1993 se suspendieron los procedimientos judiciales debido a la inmunidad parlamentaria de que disfrutaba.

En Septiembre se aplazó el proceso contra Christos Sideropoulos hasta Septiembre de 1995. Se le había acusado en Noviembre de 1993 de "propagar información falsa susceptible de perjudicar seriamente las relaciones internacionales de Grecia" por unas declaraciones que habían realizado durante una conferencia de prensa en la reunión sobre los derechos de las minorías **de la Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa (CSCE) celebrada en**

Junio de 1990 en Copenhague (Dinamarca). Sideropoulos afirmó que pertenecía a la minoría étnica macedonia de Grecia y que se estaban violando sus derechos culturales.

Durante el año se recibieron denuncias de malos tratos realizados por la Policía. Charalambos Kabiotis fue arrestado por presunta posesión de droga en Febrero. Declaró que había sido golpeado por agentes de la Policía en la calle delante de testigos.

Se recibieron informes de malos tratos a ciudadanos albaneses durante las expulsiones masivas en los meses de Agosto y Septiembre. Ilia Makta, albanés de Fier, había llegado a Grecia hacia 1990 y trabajaba legalmente en Kalamata. Declaró que unos días antes de su expulsión le pidieron que se presentara en la Comisaría de Kalamata y allí el jefe de policía le rompió sus documentos legales y le golpearon antes de proceder a su expulsión.

Amnistía Internacional remitió un Informe llamado " Greece: Torture and Ill-treatment, Summary of Amnesty International's principals concerns " al Comité contra la Tortura de las Naciones Unidas en el mes de Abril, sobre su preocupación en torno a la cuestión de la tortura y los malos tratos en Grecia, **conforme al art. 20 de la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes.**

El Comité expresó su preocupación porque la práctica de malos tratos era un problema frecuente en algunas comisarías y recomendó que se aplicara plenamente la legislación concebida para impedir dicha tortura a los detenidos.

En Noviembre, el Gobierno autorizó la publicación del Informe del Comité Europeo para la Prevención de la Tortura y de las Penas o Tratos Inhumanos o Degradantes. El Informe se basaba en visitas realizadas a prisiones y dependencias policiales en Marzo de 1993 y documentaba casos de malos tratos y de tortura, entre ellos el uso de descargas eléctricas, lo que corroboraba la información publicada por Amnistía Internacional en 1992.

En el Informe se formulaban recomendaciones precisas sobre salvaguardias para proteger a los detenidos y sobre las mejoras de las condiciones de detención. La respuesta preliminar del Gobierno fue que había adoptado alguna de las recomendaciones.

En Junio, Amnistía Internacional publicó el Informe "Greece: Christos Sideropoulos. Ethnic Minority on Trial. La organización solicitó que se retirasen los cargos contra Christos Sideropoulos.

2.7.- REPÚBLICA ITALIANA.

"Hubo numerosas denuncias contra agentes del orden y funcionarios de prisiones por malos tratos. Se abolió la pena de muerte para todos los delitos".

En Enero se disolvió el Parlamento para dar paso a las elecciones generales, que se celebraron en Marzo, se encontraba en espera de ser estudiado en el Senado un proyecto de ley de reforma del sistema vigente de objeción de conciencia al servicio militar obligatorio que, tras numerosos aplazamientos , había aprobado la Cámara de Diputados en 1993. A finales de año. el Senado aún estudiaba un nuevo proyecto de ley, basado en el proyecto de 1993.

En Octubre, El Parlamento dio su aprobación definitiva a un proyecto de ley que eliminaba la pena capital del Código Penal Militar, con lo cual en Italia quedó abolida la pena de muerte para todos los delitos.

Hubo denuncias contra funcionarios de todos los organismos de orden público por malos tratos a detenidos; se encontraban en curso varias actuaciones judiciales relativas a dichas denuncias.

En Junio se citó ante los tribunales para 1996 a trece agentes de la Policía Municipal de Palermo tras una

investigación en torno a los presuntos malos tratos que sufrió Filippo Campanella a principios de Marzo. Se formularon cargos contra los agentes por hacer uso de métodos violentos y amenazas contra Cammpanella por pedir permiso para estacionar unos minutos en doble fila, y un transeúnte que fotografió el incidente.

En Mayo, se acusó a dos agentes de la Policía Nacional destinados en Turín de infligir deliberadamente lesiones que provocaron la muerte de Antonio Morabito tras haber sido arrestado en la calle por robo en Diciembre de 1993.

En Octubre se formularon cargos contra un carabinero por el homicidio impremeditado de Tarzan Sulic, romaní de 11 años, que en Septiembre de 1993, resultó muerto de un disparo en la cabeza cuando se encontraba detenido en un cuartel de carabineros próximo a Padua. En Diciembre, las autoridades militares de Padua acusaron al carabinero de infringir el reglamento al haber hecho un uso ilegal de su arma de fuego.

Las denuncias de malos tratos infligidos por agentes del orden con frecuencia estuvieron relacionados con inmigrantes. En Junio Naser Hasani, romaní de la antigua Yugoslavia presentó una denuncia contra tres agentes de Policía que lo detuvieron en Florencia acusado de utilizar el martillo que llevaba en el coche y le condujeron a un parque donde lo golpearon.

En Agosto, varios médicos adscritos a un hospital de Milán dieron a conocer a la Policía y a las autoridades judiciales la denuncia que había formulado Khaled Kablouti, inmigrante marroquí drogadicto, que en el momento que iba a inyectarse un agente le ordenó que no lo hiciera y le propinó patadas, y como consecuencia de ello le tuvieron que extraer el bazo.

En Septiembre se celebró una manifestación multitudinaria en contra del cierre de un centro social que derivó en violentos enfrentamientos entre los manifestantes y agentes del orden. Periodistas y fotógrafos de prensa denunciaron que la Policía les había propinado patadas y golpes mientras informaban, al igual que algunos transeúntes, como Enrica Personé.

Hubo nuevas denuncias contra funcionarios de prisiones por malos tratos. En Enero los internos de la cárcel de Sulmona declararon que los agentes penitenciarios los habían sometido a palizas como represalia de una protesta realizada en Diciembre de 1993, por una negligencia médica que afectó a un compañero de prisión.

En una carta abierta que publicó la prensa a principios de Febrero, los internos de la cárcel de Secondigliano expresaban preocupación por el aislamiento al que se encontraba sometido un compañero de prisión, Giacomo de Simone, desde el 12 de Enero, fecha en la que había comparecido ante un tribunal para denunciar malos tratos por

parte de agentes penitenciarios. En Febrero , también se informó que se había citado ante los tribunales a cinco guardias penitenciarios y a su comandante bajo diversas acusaciones. Dicha citación se produjo como consecuencia de una investigación judicial iniciada a principios de 1993 en torno a presuntos malos tratos sistemáticos contra 300 internos de la prisión de Secondigliano.

En Julio, el Comité de Derechos Humanos de la ONU examinó el informe periódico de Italia relativo a sus actuaciones en virtud del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Entre las preocupaciones principales del Comité figuraban los casos de malos tratos por parte de instituciones encargadas de hacer cumplir la ley y el aumento de casos de malos tratos en las prisiones, respecto a lo cual se hacía notar que dichos casos no siempre se investigaban de manera exhaustiva. El Comité recomendó que la tortura fuese constitutiva de delito y que se adoptaran medidas efectivas para proteger a los detenidos de posibles malos tratos.

Algunas autoridades respondieron a las consultas de Amnistía Internacional en trono a presuntos malos tratos proporcionando información acerca de la situación en que se encontraban los procedimientos judiciales.

2.8.- GRAN DUCADO DE LUXEMBURGO.

"Al menos cinco presos permanecieron un largo período en régimen de aislamiento".

Por motivos disciplinarios, los presos permanecieron largo tiempo sometidos al régimen de aislamiento en la prisión de Schrassig. **En Junio, Satko Adrovic cumplió seis meses de aislamiento como sanción por tentativa de fuga**. En 1993 había sido sometido a un período aún más largo de aislamiento por un delito similar.

"La organización considera que la privación prolongada de libertad en régimen de aislamiento puede acarrear graves secuelas para la salud física y mental de los presos y constituir una pena o trato cruel, inhumano y degradante.

En Abril de 1994, el Gobierno anunció una serie de modificaciones en el régimen de aislamiento, como respuesta a las críticas formuladas en 1993 por **el Comité para la prevención de la Tortura,** grupo de expertos establecido en virtud del **Convenio Europeo para la Prevención de la Tortura y de las Penas o Tratos inhumanos o Degradantes.** Se contrató a instructores para que organizasen actividades dirigidas a presos en régimen de aislamiento y se mejoró las instalaciones para ejercicio físico en la prisión de Schrassig.

La recomendación del Comité para la Prevención de la Tortura, en el sentido de que las autoridades debían someter de nuevo a consideración la utilización del régimen de aislamiento como castigo fue rechazada por motivos de seguridad y orden.

En Marzo, Amnistía Internacional preguntó que medidas había tomado el Gobierno Luxemburgués para aliviar el aislamiento de Satko Adrovic . No hubo contestación a las cartas.

BIBLIOTECA VIRTUAL MIGUEL DE CERVANTES

2.9.- REINO DE LOS PAÍSES BAJOS.

"Se recibieron nuevos informes de malos tratos en 1993 por parte de funcionarios de prisiones y agentes de policía en las Antillas Holandesas, territorio del Caribe que forma parte del Reino de los Países Bajos".

Se recibieron informes de denuncias contra unos guardias de prisión que, en 1993, habían golpeado a ex-reclusos de la cárcel de Pointe Blanche, en St Maarten. El Fiscal General de las Antillas Holandesas visitó la prisión. Declaró en una entrevista para la prensa, que el Director de la prisión estaba dirigiendo una investigación y aseguró que el año anterior se había condenado a algunos agentes de policía y guardias acusados de malos tratos contra los internos.

En Diciembre de 1993, Cuthbert Athanaze, conductor de autobús, declaró que unos agentes de policía lo habían amenazado y sometido a malos tratos físicos tras una disputa en relación con una infracción de establecimiento. Le habían arrestado en , el autobús, que le habían esposado y agredido delante de testigos y posteriormente en la Comisaría. Tras una investigación judicial el Fiscal concluyó que los agentes habían actuado correctamente y unos de los agentes fue amonestado por golpear al conductor.

Amnistía Internacional solicitó información al Gobierno sobre la marcha de las investigaciones en torno a las denuncias de malos tratos. En Mayo, el Fiscal proporcionó detalles de su investigación y conclusiones sobre el caso de Cuthbert Atnaze. A finales de año no se tenía respuesta sobre el caso de la cárcel Pointe Blanche.

2.10.- REPÚBLICA PORTUGUESA.

"Hubo nuevas denuncias de torturas y malos tratos por funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, y largas demoras en las investigaciones judiciales en torno a dichas denuncias. No obstante, durante el año se celebraron unos cuantos juicios contra funcionarios encargados de hacer cumplir la ley".

En Julio, el Comité Europeo para la Prevención de la Tortura creado en virtud del **Convenio Europeo para la Prevención de la Tortura y de las Penas o Tratos Inhumanos o Degradantes** con el fin de examinar el trato que se dispensaba a las personas encarceladas, **publicó un informe sobre su visita a Portugal en Enero de 1992 y sobre la respuesta del Gobierno Portugués.**

La Policía Judicial, la Policía de Seguridad pública y la Guardia Nacional Republicana fueron el centro de atención del Comité, que informó que su delegación había oído numerosas denuncias de malos tratos infligidos por funcionarios de éstas tres instituciones. En función de la información recopilada el Comité concluyó que los malos tratos constituían "un fenómeno relativamente común".

En Octubre de 1993, el Ministro de Administración Interior, responsable de la Policía de Seguridad Pública y de la guardia Nacional Republicana, comentó que las conclusiones sobre malos tratos del Comité Europeo para la Prevención de la Tortura parecían "manifiestamente excesivas. Sostuvo que se castigaba a los funcionarios que maltrataban. El Ministro de Justicia, responsable de la Policía Judicial, manifestó que en los dos últimos años no había tenido conocimiento de denuncias contra sus funcionarios por actos de agresión o tortura. A finales de año el Defensor del Pueblo todavía dirigía la investigación que había anunciado en Diciembre de 1992, sobre 32 denuncias formuladas contra

la Policía Judicial.

En Marzo Carlos Rebelo presentó una queja ante el Defensor del Pueblo, en la que declaraba que las autoridades judiciales no habían investigado su denuncia de malos tratos por parte de la Policía judicial. En Marzo de 1993, Carlos Rebelo fue detenido por habérsele relacionado con robos de Bancos. Declaró que unos funcionarios de la Policía Judicial lo habían golpeado con dureza en una Comisaría de Lisboa. Se abrió una investigación que a finales de año no había concluido.

En Abril, el Fiscal de Faro acusó a cuatro agentes de la Policía de Seguridad Pública de insultar y causar lesiones físicas a un agente de la Policía Judicial. En junio de 1993 los inculpados impidieron entrar al agente de la Policía Judicial en una fiesta por llevar un casco de motorista. Cuando éste insistió, los agentes inculpados le pegaron patadas y puñetazos.

En Noviembre se iniciaron tres juicios en el segundo tribunal Militar de Lisboa contra doce miembros de la Guardia Nacional Republicana, acusados de agresión contra civiles. Francisco Carretas y un amigo fueron víctimas de dicha agresión. se suspendió la vista hasta marzo de 1995 por falta de comparecencia de uno de los acusados.

Amnistía Internacional instó a las autoridades a

garantizar que todas las denuncias de torturas y malos tratos se investigan con prontitud y de forma exhaustiva, y a procesar a los responsables de esas prácticas.

2.11.- REINO UNIDO (GRAN BRETAÑA E IRLANDA DEL NORTE).

"Se absolvió a agentes de policía acusados de conductas impropias en relación con errores judiciales. Unos informes elaborados en relación con los centros de interrogatorios de Irlanda del Norte subrayaron la necesidad de que se introdujeran nuevas salvaguardias. Se investigaron denuncias de malos tratos a deportados; se presentaron cargos contra tres agentes de policía en relación con la muerte de Joy Gardner en 1993. Se puso de relieve lo inapropiado de las investigaciones llevadas a cabo en algunos casos de homicidios ocurridos en circunstancias controvertidas. Hasta la declaración de sus respectivos alto el fuego , los diversos grupos políticos armados cometieron homicidios deliberados y arbitrarios".

El Ejército Republicano Irlandés (IRA), grupo armado republicano predominantemente católico, que aspira a la unificación de Irlanda del Norte con la República de Irlanda, **declaró el cese de sus operaciones militares el 1 de Septiembre de 1994. El Mando Militar Unionista Unificado declaró el 14 de Octubre el cese de "todas las hostilidades**

operativas" por parte de la Asociación para la Defensa del Ulster (UDA) y del Cuerpo de Voluntarios del Ulter (UVF). Los grupos armados unionistas, en su mayoría protestantes, aspiran al mantenimiento de Irlanda del Norte como parte del Reino Unido. En 1994, los grupos armados se responsabilizaron de la muerte de 60 personas en Irlanda del Norte.

La Ley de Justicia Penal y Orden Público entró en vigor en Noviembre. En virtud de dicha ley, los Tribunales de Inglaterra y Gales pueden extraer conclusiones adversas contra los acusados que se mantengan en silencio durante el interrogatorio y el juicio; en Irlanda del Norte ya estaba en vigor una ley similar. La ley también concedía a la Policía nuevos poderes para realizar registros y controles de identidad, e introduce sanciones penales contra manifestantes, transeúntes y otros grupos.

En Junio, **la Comisión Europea de Derechos Humanos** llegó a la conclusión **en el caso Murray contra Reino Unido** de que los derechos del demandante a un juicio justo y a asistencia letrada habían sido lesionados al restringírsele el acceso a un abogado. Desestimó el argumento según el cual las conclusiones adversas extraídas contra el acusado por permanecer en silencio durante el interrogatorio y el juicio violaban su derecho a un juicio justo. **La Comisión remitió el caso al Tribunal Europeo de Derechos Humanos.**

Finalizó en Noviembre el juicio contra siete personas

acusadas de un atentado con bomba en el barrio de Ballymurphy, en Belfast.

Fueron absueltos en Septiembre cuatro agentes de Policía que habían sido acusados de intentar desviar el curso de la justicia en relación con el caso de cuatro soldados del Regimiento para la Defensa del Ulster (UDR) declarados culpables de asesinato en 1986.

En Abril, el Tribunal de Apelación de Irlanda del Norte anuló la declaración de culpabilidad de Paul Hill en relación con el asesinato de un agente de Policía en 1974. En 1989 se había anulado la declaración de culpabilidad que pesaba sobre Paul Hill en relación con los atentados con bomba perpetrados por el IRA en 1975 contra los pubs de Guildford y Woolwich, y que lo había convertido en uno de los "cuatro de Guildford".

Dos cargos de la policía, acusados en relación con el procesamiento de los "tres de Tottenham", fueron absueltos en Julio. Se les había acusado de conspiración para pervertir el curso de la justicia después de demostrarse que las notas de la entrevista habían sido manipuladas.

En Noviembre se publicó **el Informe de la visita ad hoc que el Comité Europeo para la Prevención de la Tortura realizó a Irlanda del Norte en Julio de 1993.** Sus conclusiones eran que los detenidos en virtud de la

legislación de excepción corrían un riesgo más que notable de sufrir malos tratos psicológicos y, en ocasiones, también físicos. Se subrayó la necesidad de nuevas salvaguardias como el acceso inmediato a un abogado, la asistencia letrada durante el interrogatorio y la posible grabación electrónica de éste último.

En Enero, el Comisionado Independiente para los Centros de Detención, sir Louis Blom-Cooper, publicó su primer informe anual sobre los centros de interrogatorio policial de Irlanda del Norte en la que se criticaban algunas de las condiciones de Castlereagh.

En Mayo, David Hewitt, asesor independiente de denuncias militares, publicó su primer informe anual, en el que se pasaba revista a procedimientos seguidos en las demandas interpuestas por ciudadanos de Irlanda del Norte.
En Abril, tres agentes de Policía de la brigada de deportación de la Policía Metropolitana de Londres fueron acusados de homicidio sin premeditación en relación con la muerte de Joy Gardner en Agosto de 1993, después de haber sido amordazada y atacada con un cinturón. A finales de 1994 todavía no se les había juzgado.

Se denunció que agentes de la Policía y guardias de seguridad privada maltrataron físicamente a personas que protestaban por la construcción de carreteras; se formularon

muy pocas acusaciones de malos tratos.

En Marzo y Octubre se enviaron al director de la Fiscalía de Irlanda del Norte sendos informes del comisario John Stevens sobre la presunta confabulación entre las fuerzas de seguridad y paramilitares unionistas. A finales de año todavía no se habían hecho públicos.

La falta de igualdad en la protección dispensada por la Real Policía del Ulster a la comunidad católica era un problema constante. Paul Thompson murió abatido a tiros por pistoleros de la Asociación para la Defensa del Ulster (UDA) que habían saltado por encima de la "valla de la paz" en Belfast Occidental.

En Enero fue absuelto un agente de la real Policía del Ulster acusado del asesinato en 1991 del estudiante de 19 años Kevin McGovern que usó medios letales.

En Junio tuvo lugar el juicio contra dos soldados acusados del asesinato de Peter McBride en 1992; a finales de año todavía no se había pronunciado ningún veredicto.

Las investigaciones sobre la muerte de seis personas, abatidas a tiros en 1982 por un brigada especial antiterrorista de la Real Policía del Ulster quedaron cerradas en Septiembre cuando el pesquisidor declaró que el propósito de las investigaciones "era ya inalcanzable".

Las investigaciones sobre la muerte de John McNeill, Edward Hale y Peter Thompson llevaba a cabo en Octubre no pudo esclarecer en su totalidad las circunstancias en que los soldados del servicio secreto cometieron los homicidios en 1990.

La Comisión Europea de Derechos Humanos emitió en Marzo su fallo sobre el caso McCann, Farrel y Savage contra el Reino Unido. Los tres murieron en manos de soldados del servicio secreto en 1988 en Gibraltar. La Comisión concluyó que el uso de la fuerza había sido necesario y remitió el caso al tribunal Europeo de Derechos Humanos.

El Comité de Apelación de la Cámara de los Lores desestimó el recurso a trámite solicitado por Karamjit Singh Chahal contra su orden de deportación. Su petición a la Comisión Europea de Derechos Humanos fue declarada admisible en Septiembre.

2.12.- REINO DE SUECIA.

"Hubo algunos informes de malos tratos a personas bajo custodia. En algún caso se referían a años anteriores".

Sergio Nigretti, ciudadano italiano, denunció que había sido objeto de malos tratos cuando estuvo recluido en régimen

de aislamiento en la prisión de Kumla en 1993. El Fiscal tras una investigación, determinó que no existían motivos para emprender más actuaciones.

En Junio de 1994, el Tribunal de Apelaciones confirmó las condenas condicionales y las multas impuestas a tres guardias penitenciarios por incumplir sus deberes en relación con la muerte de Tony Mutka, ocurrida en Julio de 1993 cuando estaba bajo su custodia. Tony Mutka murió cuando era trasladado de la prisión al hospital, sobre el suelo del furgón con las manos esposadas y los pies encadenados tras ser pisado por los policías que le custodiaban. El Tribunal Supremo, en Noviembre, rechazó las solicitudes de una nueva revisión del caso presentadas por la familia del fallecido y de los guardias penitenciarios.

En Enero, entraron en vigor procedimientos revisados para el transporte de presos que necesitan tratamiento.

En Marzo y Abril, Amnistía Internacional pidió por escrito al Gobierno que Sergio Nigretti fuera sometido a un examen y tratamiento médico y que se investigara con imparcialidad las denuncias del mismo sujeto. En Septiembre se recibieron las conclusiones de la investigación por parte de las autoridades.

XI.- FUTURO DE LA CIUDADANÍA DE LA UNIÓN EUROPEA: REFORMA DEL TRATADO DE MAASTRICHT. CONFERENCIA INTERGUBERNAMENTAL DE 1996.

XI.- FUTURO DE LA CIUDADANÍA DE LA UNIÓN EUROPEA: REFORMA DE TRATADO DE MAASTRICHT. CONFERENCIA INTERGUBERNAMENTAL DE 1996.

1.- La Reforma del Tratado de la Unión Europea.

2.- Pronunciamientos de las Instituciones comunitarias sobre el funcionamiento del Tratado de la Unión Europea en la perspectiva de la Conferencia Intergubernamental de 1996.

- 2.1.- Informe del Consejo sobre el funcionamiento del Tratado de la Unión Europea.
- 2.2.- Informe de la Comisión para el Grupo de Reflexión sobre la Conferencia Intergubernamental de 1996.
- 2.3.- Dictamen de la Comisión. Reformar la Unión Política y preparar la ampliación.
- 2.4.- Resolución del Parlamento Europeo de 17 de Mayo de 1996.
- 2.5.- Informe del Tribunal de Justicia sobre la Conferencia Intergubernamental de 1996.
- 2.6.- Informe del Grupo de Reflexión sobre la Conferencia Intergubernamental de 1996.

3.- Conclusiones de la Presidencia, Consejo Europeo de Turín de 29 de Marzo de 1996.

1.- LA REFORMA DEL TRATADO DE LA UNIÓN EUROPEA.

En la negociación final del Tratado de Maastricht algunos temas importantes no pudieron ser objeto de acuerdo, debido a las fuertes discrepancias que mantuvieron distintos Estados miembros. El compromiso que permitió la firma del Tratado fue la convocatoria de una Conferencia Intergubernamental para 1996, en la que deberían volver a tratarse dichos temas [1] . Compromiso que fue fijado en el art. N.2 del Tratado de la Unión Europea y otras disposiciones que a continuación estudiamos.

El art. N.2 TUE señala:

"En 1996 se convocará una Conferencia de los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros para que examine, de conformidad con los objetivos establecidos en los artículos A y B de las disposiciones comunes, las disposiciones del presente Tratado para las que se prevea una modificación."

Alemania, deseaba ampliar los casos a los que se aplicaría el nuevo procedimiento de codecisión entre el Consejo y el Parlamento Europeo; **Alemania, Bélgica, España y Francia,** entre otros demandaron un mejor tratamiento de la

[1] BRU PURON, C. M. "La reforma del Tratado de la Unión Europea". Revista. Temas para el debate, nº 15, Febrero de 1996.

PESC que incluyera una regulación más completa de la defensa; **los países del Benelux** insistieron sobre todo en la unificación de los tres pilares (Comunitario, PESC y de Justicia e Interior) bajo unas mismas reglas; Italia hizo particular hincapié en introducir una jerarquía normativa, reservando la aprobación de las Leyes al Consejo y al Parlamento y el poder reglamentario a la Comisión; **Francia** quiso introducir la energía como una nueva política comunitaria, mientras que Italia y Grecia quisieron hacer lo propio con Turismo y Protección Civil; por su parte **la Comisión** pugnó por incluir en el Fondo Europeo de Desarrollo en el presupuesto Comunitario, si bien en este caso ni siquiera consiguió una mención entre los temas a tratar ulteriormente [2].

El Tratado de la Unión Europea hace referencia a esta revisión de 1996 en otras normas. **Así, los arts. J.4 y J.10 TUE de los que se desprende que las disposiciones en materia de seguridad , esta revisión se inscribe en el marco de una posible renovación de la Unión Europea Occidental (UEO) en 1998, y todo el Título V , "Disposiciones relativas a la Política Exterior y de Seguridad Común" (PESC), deberán ser examinados sobre la base de un informe que el Consejo presentará al Consejo Europeo, o a iniciativa de la propia**

[2] GOBIERNO ESPAÑOL. "La Conferencia Intergubernamental de 1996. Bases para una reflexión."Madrid, 2 de Marzo de 1995.

Conferencia [3] .

El art. J.4.2 TUE dice:

"Para promover el objetivo del presente Tratado, y teniendo en cuenta la fecha límite de 1998 en el contexto del artículo XII del Tratado de Bruselas, las disposiciones del presente artículo se podrán revisar de conformidad con lo dispuesto en el apartado 2 del artículo N, sobre la base de un informe que el Consejo presentará al Consejo Europeo en 1996 y que contendrá una evaluación de los progresos realizados y de la experiencia adquirida hasta esa fecha."

El art. J.10 indica:

"Cuando, de conformidad con lo dispuesto en el artículo J.4, se proceda a la eventual revisión de las disposiciones relativas a la seguridad, la Conferencia que se convoque a estos efectos estudiará asimismo la necesidad de efectuar otras modificaciones en las disposiciones relativas a la política exterior y de seguridad común."

El art. 189 B.8 TUE, invita a la Conferencia a examinar la extensión del procedimiento de codecisión a otros ámbitos sobre la base de un informe de la Comisión, y una Declaración relativa a la jerarquía de los actos comunitarios se refiere

[3] LOUIS, JEAN-VICTOR. "Algunas reflexiones sobre la Reforma de 1996". Revista de Instituciones Europeas, vol. 22, nº 1, Enero - Abril 1995.

a una nueva clasificación de estos actos.

El art. 189 B.8 TUE determina:

"El procedimiento a que se refiere el presente artículo podrá extenderse a otros ámbitos, con arreglo al procedimiento previsto en el apartado 2 del artículo N del Tratado de la Unión, sobre la base de un informe que la Comisión deberá presentar al Consejo a más tardar en 1996."

Más específica, y la única que se separa del ámbito institucional, es **"La Declaración relativa a la protección civil, la energía y el turismo"**, artículo 3 , letra t). Podrán introducirse disposiciones en el Tratado, sobre la base de un informe de la Comisión.

Declaración relativa a la protección civil, energía y Turismo señala:

"La Conferencia declara que la cuestión de la introducción en el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea de los títulos relativos a los ámbitos mencionados en la letra t) del artículo 3 se examinará con arreglo al procedimiento previsto en el apartado 2 del artículo N del Tratado de la Unión Europea, tomando como base un informe que la Comisión presentará al Consejo a más tardar en 1996.

La Comisión declara que la actuación de la Comunidad en

estos ámbitos proseguirá conforme a las disposiciones actuales de los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas."

Pero el examen de los puntos concretos no puede llevarnos a olvidar importantes elementos complementarios. Se trata de la **Declaración conjunta núm. 8 sobre procedimientos institucionales del Tratado de Adhesión** que establece:

"Al adoptar las disposiciones institucionales del Tratado de Adhesión, los Estados miembros y los países solicitantes acuerdan que la Conferencia Intergubernamental que se convocará en 1996, además de estudiar el papel legislativo del Parlamento Europeo y demás asuntos contemplados en el Tratado de la Unión Europea, considerará las cuestiones relativas al número de miembros de la Comisión y a la ponderación de los votos de los Estados miembros en el Consejo. Asimismo considerará todas las medidas que se juzguen necesarias para facilitar el trabajo de las Instituciones y garantizar su funcionamiento eficaz."

Por otra parte, se trata del **mandato dado a un grupo de reflexión, mencionado en el compromiso de Ionnina [4] , en las Conclusiones del Consejo Europeo de Corfú de 24 y 25 de Junio de 1994 [5] y Consejo Europeo de Madrid de 15 y 16 de**

[4] Bol. UE, nº 3, 1994, punto 1.3.29.
[5] Bol. UE. núm. 6, 1994, p.20.

Diciembre de 1995 [6]. "Grupo de reflexión" entre representantes de los gobiernos, presidido por el español Carlos Westendorp, que lleva a cabo una labor previa de selección, repertorio, valoración de problemas y soluciones probables o posibles, sometido periódicamente a la opinión pública mediante **unos "informes de etapa", y en el que participan dos representantes del Parlamento Europeo. Se invitó a las Instituciones a que, antes de que el Grupo de reflexión comenzara sus trabajos, 1 de Junio de 1995, elaboraran informes sobre el funcionamiento del Tratado de la Unión Europea, que trataremos en los siguientes epígrafes.**

El Grupo de reflexión examina y elabora "ideas sobre las disposiciones del Tratado de la Unión Europea que requieren una revisión y otras posibles mejoras con un espíritu democrático y abierto, basado en la valoración que establecen los informes acerca del funcionamiento del Tratado. Las Conclusiones del Consejo Europeo de Corfú precisaban ante la ampliación de la Unión Europea, que el Grupo prepare "opciones sobre las cuestiones institucionales expuestas en las conclusiones del Consejo Europeo de Bruselas y en el Acuerdo de Ionnina (ponderación de votos, umbral para las decisiones por mayoría cualificada, número de miembros de la Comisión y cualquier otra medida que se considere necesaria para facilitar la labor de las Instituciones y garantizar su funcionamiento eficaz ante la ampliación que se avecina.

---

[6] Documento facilitado en el Centro de Documentación Europea. Universidad San Pablo CEU, Madrid. ES SN 400/95, 16.12.1995.

El Consejo Europeo estableció en Madrid el programa de la Unión para el final del siglo. La convocatoria de **la Conferencia Intergubernamental,** que comenzó, el 29 de Marzo, el estudio de la revisión de los tratados con el fin de crear una unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa, supone el primer paso que se da en tal dirección.

Las Conclusiones de la Presidencia Española emitidas en el Consejo Europeo de Madrid, las fechas 15 y 16 de Diciembre de 1995, sobre "Una Europa abierta al ciudadano" fueron las siguientes:

BIBLIOTECA VIRTUAL

1) El Consejo Europeo ha mantenido un cambio de impresiones sobre la aplicación del principio de subsidiariedad. Ha solicitado a la Comisión que le informe sobre la aplicación de este principio en su reunión de Florencia.

2) El Consejo insta a avanzar en la lucha contra la exclusión social. Toma nota de la aprobación del IV Plan sobre igualdad de derechos y oportunidades entre hombres y mujeres y desea que continúen las acciones en favor de la mujer con el fin de lograr su plena equiparación.

3) Reafirma la importancia de la acción cultural para fomentar una dimensión comunitaria de las culturas de todos los Estados miembros de la Unión.

4) Constata los trabajos realizados en orden de la protección de la salud de los ciudadanos e insta a que sean aprobados programas específicos.

5) Se congratula de los avances experimentados en lograr una mayor transparencia de los trabajos del Consejo mediante la aprobación de un Código de Conducta para facilitar el acceso del público a las actas y declaraciones del Consejo.

6) El Consejo ha tomado nota del informe sobre las actividades realizadas en 1995 en el ámbito de justicia y de los asuntos de interior que da cuenta de actividades muy diversas, entre las cuales destaca la creación de la Unidad de Drogas de Europol.

7) El Consejo Europeo, que tiene la ambición de que la Unión pueda crear un espacio de libertad y seguridad para sus ciudadanos, solicita que las actividades futuras se centren en áreas prioritarias programadas, incluido Europol, a lo largo de varias Presidencias y particularmente en:

a) Terrorismo.
b) Droga y Delincuencia organizada.
c) Cooperación judicial.
d) Inmigración y asilo.
e) Fronteras exteriores.
f) Racismo y xenofobia.

2.- PRONUNCIAMIENTOS DE LAS INSTITUCIONES COMUNITARIAS SOBRE EL FUNCIONAMIENTO DEL TRATADO DE LA UNIÓN EUROPEA EN LA PERSPECTIVA DE LA CONFERENCIA INTERGUBERNAMENTAL DE 1996.

Nos vamos a centrar en las referencias que las Instituciones Comunitarias más importantes hacen a la Ciudadanía de la Unión Europea y Derechos Fundamentales, núcleo de ésta Tesis Doctoral.

2.1.- INFORME DEL CONSEJO SOBRE EL FUNCIONAMIENTO DEL TRATADO DE LA UNIÓN EUROPEA.

Su título correcto es "Informe del Consejo sobre el funcionamiento del Tratado de la Unión Europea", realizado en Bruselas en 1995.

El Informe del Consejo dedica un capítulo II a: "El Ciudadano y la Unión" y distingue dos apartados: "Ciudadanía" y "Transparencia". Veamos su contenido.

Comienza con una introducción que establece que para reforzar la adhesión de los ciudadanos a la construcción europea ha resultado necesario **"Aproximar Europa a los**

ciudadanos". El TUE ha contribuido a dicho objetivo sentando las bases de una Ciudadanía de la Unión (art. 8 TUE) y suscitando un debate que puso de manifiesto hacer más transparente y comprensible el funcionamiento de la Unión a través de una mejor información al público. El TUE ha consagrado el principio general de respeto de "los derechos fundamentales tal y como se garantizan en el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales ... tal y como resultan de las tradiciones constitucionales de los Estados miembros como principios generales del Derecho Comunitario" (art. F.2 TUE) [7].

El apartado A: "CIUDADANÍA" establece que **"El Consejo ha tomado las medidas necesarias para la aplicación de las disposiciones del TUE relativas a la "Ciudadanía de la Unión", que otorgan derechos y protecciones adicionales a los nacionales de los Estados miembros sin sustituir en modo alguno a la ciudadanía nacional".** El Consejo declara la existencia del marco jurídico, aun cuando no sea el disfrute de esto nuevos derechos completamente efectivo.

Se han adoptado las disposiciones para que **todo ciudadano de la Unión goce, en las elecciones municipales y en las elecciones al Parlamento Europeo, del derecho de**

[7] El 25 de Abril de 1994 el Consejo solicitó, de conformidad con el art. 228.6 TUE, el dictamen del Tribunal de justicia sobre compatibilidad con el tratado de un acuerdo que contemple la adhesión de la Unión Europea al Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos.

sufragio activo y pasivo en el Estado miembro que resida, en las mismas condiciones que los nacionales de dicho Estado (art. 8 B TUE). Al amparo de la Directiva aprobada por el Consejo el 6 de Diciembre de 1993, todos los ciudadanos de la Unión pudieron ejercer el derecho de sufragio en las elecciones al Parlamento Europeo de Junio de 1994 [8] .

De conformidad con la Directiva del Consejo de 19 de Diciembre de 1994 [9] , cuyas disposiciones debían transponerse al derecho nacional antes de que finalizase 1995, se podrá ejercer el derecho de sufragio en las próximas elecciones municipales.

Respecto al derecho de protección diplomática y consular que goza todo ciudadano en el territorio de un tercer país en el que no esté representado el Estado miembro cuya nacionalidad ostente (art. 8 C TUE), los Estados miembros han convenido en líneas directrices sobre las condiciones que se han de ejercer dicha protección que, aunque incompletas, constituyen un paso importante para la aplicación de este derecho.

El art. 138 E y art. 8 D TUE prevé el derecho de reclamación al Defensor del Pueblo Europeo. Su Estatuto y las condiciones de ejercicio de sus funciones han sido adoptadas

[8] DO nº L 329 de 30.12.1993.
[9] DO nº L 368 de 31.12.1994.

por el Parlamento Europeo [10]. Recientemente ha sido nombrado el Ombudsman Europeo (el Informe hablaba de la necesidad urgente de su nombramiento).

El derecho de libre circulación y residencia de todo ciudadano de la Unión se confirma en el art. 8 A TUE. Principio vinculado estrechamente a la idea de pertenencia de la Unión. "No se ha llegado al acuerdo sobre la inclusión de nacionales de terceros Estados, ni sobre el acuerdo de fronteras exteriores, al sistema de información europeo o las medidas de acompañamiento. Por consiguiente, aún no se han reunido todas las condiciones para aplicar completamente el principio de libre circulación entre todos los Estados miembros sin menoscabo de la seguridad interior de la Unión".

El art. 8 E TUE permite completar los derechos relativos a la ciudadanía. El Consejo se pronunciará al respeto tras examinar un informe de la Comisión sobre la aplicación de las disposiciones de esta parte del Tratado, informe que debe tomar en consideración la evolución de la Unión: la Comisión presentó un informe provisional a finales de 1993.

El apartado B: "TRANSPARENCIA" establece que aunque no forme parte de la disposiciones específicas del TUE, este tema ha cobrado importancia con ocasión del debate abierto

[10] Decisión del Parlamento Europeo de 9 de Marzo de 1994, DO nº L 113 de 4.5.1994.

sobre la ratificación de este último. Tras el impulso político dado por el Consejo Europeo en las reuniones de Birmingham, Edimburgo, Copenhague y Corfú, las instituciones han adoptado varias medidas concretas para lograr una mayor transparencia y una mayor información, a fin de que el público conozca y comprenda mejor el papel y el funcionamiento de la Unión.

La yuxtaposición de Tratados y sus modificaciones han aumentado la impresión de complejidad y perjudica a la correcta comprensión de la Unión y su funcionamiento [11] .

Las instituciones se han esforzado por un acceso más fácil al Derecho derivado a tenor de las conclusiones de Edimburgo. Se ha firmado un acuerdo entre el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión sobre un método acelerado para la codificación del Derecho Comunitario. El Consejo a través de la Resolución de 8 de Junio de 1993 ha fijado criterios para mejorar la calidad de la redacción de la legislación comunitaria que adopta [12] .

El Consejo modificó sus normas de funcionamiento, en un

[11] Desde su firma, los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas han sido objeto de una serie de modificaciones, en particular por el Tratado de fusión, los tratados por los que se modifican determinadas disposiciones presupuestarias y financieras, el Acta Unica Europea, el TUE y las Actas de Adhesión. Sin contar estas últimas, los tratados fundadores que coexisten hoy día son diez.

[12] DOCE nº C 166 de 17.6.1993.

esfuerzo de información y apertura al ciudadano [13] .

El Consejo celebra periódicamente debates retransmitidos por medios audiovisuales sobre los programas semestrales presentados por la Presidencia, grandes temas de interés comunitario o determinadas propuestas legislativas.

El Consejo hace públicos los resultados de sus votaciones cuando actúa como legislador; además, puede hacer públicas posibles explicaciones de voto. El Consejo publica en el Diario Oficial las posiciones que adopta en el marco de los procedimientos a que se refieren el art. 189 B y 189 C, y las Exposiciones de Motivos.

El Consejo, sobre la base de su Decisión de 20 de Diciembre de 1993 [14] , brinda mejor acceso a los documentos. Se esfuerza en presentar mejor a la opinión pública y a la prensa el contexto y el resultado de sus deliberaciones.

Las diferentes modalidades de aplicación del principio de transparencia suscitan divergencias de apreciación entre los Estados miembros sobre la manera de respetar el

---

[13] Nuevo Reglamento Interno del Consejo adoptado el 6 de Diciembre de 1993 (DO nº L 304 de 10.12.1993,) modificado el 6 de Febrero de 1995 (DO nº L 31 de 10.2.1995)

[14] DO nº L 340 de 31.12.1993. Esta decisión aplica, para el Consejo, los principios contenidos en el Código de conducta aprobado por el Consejo y la Comisión el 6 de Diciembre de 1993 (DO nº L 340 citado) y en consecuencia de la Declaración nº 17 del Acta Final TUE relativa al derecho de acceso a la información.

equilibrio entre la confidencialidad y la transparencia de las negociaciones y trabajos, en particular en el ámbito legislativo. Sin embargo, existe la posibilidad de avanzar en este camino.

2.2.- INFORME DE LA COMISIÓN PARA EL GRUPO DE REFLEXIÓN SOBRE LA CONFERENCIA INTERGUBERNAMENTAL DE 1996.

El Informe de la Comisión para el Grupo de Reflexión sobre la Conferencia Intergubernamental de 1996. Esta publicación contiene el Informe sobre el funcionamiento del Tratado de la Unión Europea, adoptado por la Comisión Europea el 10 de Mayo de 1995 [15].

En este documento se dedica una primera parte a "Democracia y Transparencia de la Unión". Comienza con un capítulo I, llamado "Aumentar el sentimiento de pertenencia a la Unión y Reforzar su legitimidad". Subdivide dicho capítulo en dos epígrafes: "A) La Ciudadanía Europea" y "B) La respuesta institucional a la exigencia de legitimidad". El primer epígrafe examina en cuatro apartados los distintos

[15] COMISIÓN EUROPEA. Dirección General "Información, comunicación, cultura y sector audiovisual. Bruselas , Mayo de 1995.
Documento facilitado en el "Seminario sobre Derecho e Información en la unión Europea" , organizado por la Universidad San Pablo CEU y la Comisión de las Comunidades Europeas, celebrado los días 19 y 20 de Octubre de 1995 en dicha Universidad.

derechos de la Ciudadanía Europea: 1) El derecho de libre circulación y residencia; 2) Derecho de voto y de elegibilidad; 3) Protección diplomática y consular; 4) Derecho de petición y recurso al Defensor del Pueblo, y en un último epígrafe realiza un evaluación global.

"Aumentar el sentimiento de pertenencia a la Unión y reforzar su legitimidad" es el título del capítulo I del Informe de la Comisión y "la ciudadanía Europea" el apartado A) de dicho capítulo, veamos su contenido.

Los Estados miembros han creado mediante el TUE "una ciudadanía común para los nacionales de sus países" cuyo objetivo es "reforzar la protección de sus derechos y sus intereses".

El Tratado establece así una relación política directa entre el ciudadano y la Unión Europea, con el fin de acercar más uno al otro. Se trata de un concepto nuevo con un potencial movilizador.

El Tratado de la Unión Europea enumera en los arts. 8 A a 8 E determinado número de derechos específicos del ciudadano arriba mencionados. La Ciudadanía Europea así construida es evolutiva, y el Tratado prevé la posibilidad de ampliación de los derechos del ciudadano mediante un procedimiento que exige la unanimidad del Consejo y la ratificación de cada Estado miembro. Esta posibilidad de

ampliación no se ha utilizado hasta ahora.

Aparte de los derechos de los ciudadanos, algunos Derechos Fundamentales no mencionados en el capítulo del Tratado relativo a la ciudadanía, pero incluidos en las disposiciones comunes (art. F.2 TUE) se refieren explícitamente al Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales (CEDH) y a las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros. El respeto de estos derechos se formula vinculante por parte de la Unión. La Comisión recuerda que el Consejo ha efectuado una consulta al Tribunal de Justicia sobre la compatibilidad con el TUE de **una eventual adhesión al CEDH.**

Respecto al **derecho de libre circulación y residencia, recogido en el art. 8 A TUE,** la Comisión estima que no se reconocen de forma general a los ciudadanos de la Unión, sino que están subordinados a las "limitaciones y condiciones"previstas por el Derecho Comunitario.

Este derecho debe ponerse en relación con la creación de "un espacio sin fronteras interiores, en el que la libre circulación ... de personas estará garantizado de acuerdo con las disposiciones del presente Tratado (art. 7 A TUE, resultante del Acta Unica). Objetivo no conseguido por falta de acuerdo sobre las medidas de seguridad de fronteras interiores y exteriores.

Respecto al derecho de residencia, hay una remisión a un conjunto de directivas, que establecen condiciones restrictivas, a que están sometidas cada categoría de personas. La Comisión se ha comprometido a presentar una refundición de estas directivas en un texto único y simplificado en 1995.

El punto débil del sistema establecido, su aplicación concreta depende de directivas que están incompletas o de medidas correspondientes ya al TCEE, ya a la cooperación en los ámbitos de justicia y los asuntos de interior.

BIBLIOTECA VIRTUAL

La Comisión estima que "el Tratado no ha supuesto ninguna mejora en relación a la situación anterior. Debido al carácter de derecho individual de la libertad de circulación y de residencia, las expectativas de los ciudadanos se han visto decepcionadas.

El derecho de voto y de elegibilidad en las elecciones municipales y en las elecciones al Parlamento Europeo, ya es posible para todos los ciudadanos de la unión. La adopción de normas de aplicación por una unanimidad por el Consejo se han llevado a cabo. No nos detenemos en estas disposiciones mencionadas en el informe del Consejo sobre el funcionamiento del TUE, epígrafe anterior.

El establecimiento de estos derechos constituye un auténtico adelanto. Hay que mitigar este juicio debido al

recurso limitado a esta posibilidad con motivo de las elecciones europeas de Junio de 1994. **Se dieron diferencias de participación de los ciudadanos: del 2% al 35% según los Estados miembros, debidas principalmente a las condiciones de voto y a la diversidad de las medidas de publicidad, así como a la novedad de este derecho.**

Respecto al **derecho de protección diplomática y consular en los casos que no esté representado su Estado en un país tercero, (art. 8 C TUE)** es un derecho importante. **Todos los Estados miembros únicamente están representados en cuatro países: China, Estados Unidos, Japón y Rusia, y hay diecisiete países en los que únicamente están representados dos Estados miembros.**

Las modalidades e aplicación se han remitido a "normas" a establecer entre los Estados miembros antes del 31 de Enero de 1993, así como una intensificación de cooperación entre las misiones diplomáticas y consulares previstas en el art. J.6 TUE.

En estas condiciones es difícil para las instituciones de la Unión Europea determinar el estado de aplicación de este derecho de los ciudadanos. Aparte de los contactos bilaterales puntuales, como la salida de los ciudadanos europeos de Rwanda en Junio de 1994, únicamente se han adoptado las líneas directrices en el marco de la antigua cooperación política, con anterioridad a la entrada en vigor

del TUE y la decisión del Consejo de 19 de Diciembre de 1995.

Líneas directrices incompletas , ya que sólo tratan la protección consular y no abarcan los ámbitos enumerados por el Convenio de Viena sobre las relaciones consulares. Líneas directrices de escasa publicidad, por lo que siguen siendo en su mayor parte desconocidas por los ciudadanos de la Unión en opinión de la Comisión.

Respecto al **derecho de petición de los ciudadanos al Parlamento Europeo**, en un principio estaba regulado en el Reglamento del Parlamento Europeo y se consolida en el TUE. No se han variado sustancialmente sus condiciones de ejercicio ni la intensidad de su uso.

En relación al **derecho de reclamación al Defensor del Pueblo Europeo**, aumenta las posibilidades de los ciudadanos para actuar ante los casos de injusticia de la Administración Comunitaria. No contempla la situación de los Estados miembros y excluye de entrada cualquier posible solapamiento con las funciones de los Defensores del Pueblo Nacionales. El Estatuto y las condiciones de ejercicio han sido fijadas por el Parlamento Europeo y su nombramiento.

La Comisión realiza una evaluación global sobre el concepto de Ciudadanía de la Unión Europea. Especifica que dicho concepto no sustituye sino que se añade a las ciudadanías nacionales y constituye un avance lleno de

posibilidades. Su finalidad es profundizar y hacer más tangible el sentimiento de pertenencia del ciudadano europeo a la Unión Europea, confiriéndole los derechos correspondientes.

Destaca como la aplicación más importante y visible al derecho de sufragio. Pero se lamenta que este concepto no se ha traducido en disposiciones que confieran derechos efectivos, y que los ciudadanos sólo cuentan con derechos esporádicos e incompletos, sometidos a condiciones restrictivas. Con ello, la aplicación del concepto de ciudadanía no parece responder aún a las expectativas de los ciudadanos.

BIBLIOTECA VIRTUAL MIGUEL DE CERVANTES

2.3.- DICTAMEN DE LA COMISIÓN. REFORMAR LA UNIÓN POLÍTICA Y PREPARAR LA AMPLIACIÓN.

Su título completo es **"Dictamen de la Comisión. Reforzar la Unión Política y preparar la ampliación. Conferencia Intergubernamental 1996", de 28 de Febrero de 1996** [16].

Esta publicación consta de una Introducción, tres capítulos y una Conclusión. El capítulo I se denomina:

I. Una Europa para el ciudadano. Se subdivide en tres

[16] COMISIÓN EUROPEA. COM (96) 90 Final, 28.2.1996, Bruselas.

apartados, que analizaremos seguidamente:

1. Promover un modelo europeo de sociedad.
2. Establecer un espacio de libertad y seguridad.
3. Simplificar y democratizar Europa.

Un capítulo II llamado "Una identidad exterior fuerte" y un capítulo III "Unas Instituciones para la Europa ampliada". Nos centraremos como hemos hecho en los otros epígrafes en el capítulo dedicado a la Ciudadanía.

1) UNA EUROPA PARA EL CIUDADANO.

La Comisión comienza este capítulo con una afirmación tajante: **"El ciudadano debe implicarse en Europa"**. La ciudadanía de la Unión completa la ciudadanía nacional de cada Estado miembro y se consagra en el Tratado de la Unión Europea.

La noción de ciudadanía, que es múltiple, debe desarrollarse:

1) Basada en **un modelo europeo de sociedad de respeto de los Derechos Fundamentales y solidaridad entre sus miembros.**

2) Ejercida en un espacio donde **la libertad de circulación y residencia debe ser acompañada de seguridad.**

3) Comprensión por los ciudadanos de una construcción europea a partir de sucesivas enmiendas a los Tratados. Por ello conveniencia de **su simplificación y democratización**.

A) PROMOVER UN MODELO EUROPEO DE SOCIEDAD.

Un modelo europeo de sociedad edificado sobre **un conjunto de valores comunes a todas las sociedades europea**. Valores que integran los rasgos de **Democracia** (Derechos Fundamentales, Estado de Derecho) con los de una **Economía abierta** (dinamismo del mercado, la solidaridad y la cohesión). Ejemplo de estos valores es el acceso de los ciudadanos a servicios universales o a servicios de interés general, que contribuyan a la solidaridad e igualdad de trato.

Este modelo europeo se traduce en el TUE en objetivos de carácter general como: alto nivel de empleo o de desarrollo, mediante políticas concretas y el diálogo con los interlocutores sociales.

A.1) DERECHOS HUMANOS

Los Derechos Fundamentales son defendidos por los Estados miembros. Todos se han adherido al Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales (CEDH). La Unión lo aplica en su

funcionamiento.

La Unión debería proclamar su comunión con los valores o su adhesión al Convenio. Se espera el dictamen del Tribunal de Justicia sobre este asunto.

La CIG debería incluir disposiciones sobre prohibición de discriminación, entre hombres y mujeres por encima de las disposiciones de igualada de remuneración y condena al racismo y xenofobia.

A.2) UNA UNIÓN DE DERECHO.

Garantizar la aplicación y el respeto del Derecho Comunitario por las autoridades nacionales consolida la Unión de Derecho, necesario por la cercana incorporación de nuevos Estados.

La Comisión considera necesaria una mayor eficacia en los instrumentos de aplicación de Derecho Comunitario y fortalecimiento del Tribunal de Justicia. Se debe combatir el fraude de los intereses financieros de las Comunidades. Debe dotarse de una base jurídica adecuada.

A.3) LA DIMENSIÓN SOCIAL.

La Unión debe contribuir a garantizar la realización por los estados miembros de políticas y objetivos sociales. Los

ciudadanos han de percibir que la Unión protege determinados Derechos Fundamentales de carácter social.

Se trata de establecer un acervo social común para todos los ciudadanos. Por ello, la dimensión social debe ocupar un lugar destacado en la Conferencia Intergubernamental. La Comisión considera importante la integración del Protocolo Social en el Tratado y disposiciones sobre cooperación entre los Estados miembros en materia de política social, como la lucha contra el exclusión o la pobreza. Conviene asociar a los agentes de sociedad civil que lleven a cabo iniciativas y adopten manifestaciones de solidaridad.

A.4) EL EMPLEO.

Cerca de 20 millones de personas se encuentran desempleadas. El desempleo mina los fundamentos de la sociedad. Su reabsorción depende de los agentes económicos.

La Comisión en su Libro Blanco "Crecimiento, competitividad, empleo", de 1993 había propuesto unas acciones para movilizar a los agentes sociales. Sigue vigente esta estrategia.

La Comisión propone insertar en el Tratado unos artículos sobre el empleo que consigan:

1) Implante las condiciones de una estrategia común en

favor del empleo.

2) Fomento de la colaboración de los diferentes agentes.

3) Consolidación de los dispositivos de vigilancia de los programas plurianuales de los Estados miembros.

4) Tener en cuenta el empleo en todas las políticas comunitarias.

A.5) UN DESARROLLO SOSTENIBLE.

Un medio ambiente protegido es una de las preocupaciones de los ciudadanos de la Unión. La Comisión considera que habría que reforzar las disposiciones relativas a un desarrollo sostenible y a un medio ambiente sano a través de dos vías:

1) Inclusión en las disposiciones del Tratado del derecho a disfrutar de un medio ambiente sano y el deber de conservarlo.

2) Integración en las políticas de la Unión del medio ambiente.

B) ESTABLECER UN ESPACIO DE LIBERTAD Y SEGURIDAD.

El derecho de libre circulación de personas se consagra

en el TUE pero está sujeta a limitaciones:

1) **Se aplica de manera incompleta en el territorio de la Unión.**

2) Se ha recurrido al **Convenio de Schengen** para avanzar en éste ámbito, pero dicho acuerdo no ofrece las mismas garantías que el Derecho Comunitario.

El ejercicio de la libertad de movimientos supone **el control de problemas internacionalizados que no se detienen en la frontera del Estado miembro, como el asilo, los flujos inmigratorios, la delincuencia, la droga y el terrorismo.**

La Comisión estima necesario poner remedio a las insuficiencias del Tratado en materia de justicia, asuntos de interior, particularmente a su falta de eficacia y ausencia de control democrático y judicial, dotándole de objetivos claros e instrumentos y métodos apropiados.

El objetivo general es aplicar y reforzar el principio de libre circulación y residencia en un contexto de seguridad. Los objetivos específicos se articularían en torno a cuatro ejes:

1) Fijar unas condiciones comunes d entrada, residencia y régimen jurídico de los súbditos de terceros Estados en la Unión.

2) Hacer posible un reconocimiento mutuo eficaz de las sentencias dictadas por los Tribunales nacionales.
3) Luchar contra la delincuencia y el fraude en sus distintas formas.

4) Fomentar una eficiente cooperación entre las administraciones de los estados miembros.

Además, deberían acordarse los instrumentos y métodos sobre los siguientes asuntos:

1) Adopción de decisiones por el Consejo, mayor participación del Parlamento y reconocimiento de la iniciativa de capacidad a la Comisión.

2) Instrumentos jurídicos más eficaces adaptados a las necesidades en estas materias.

3) Control jurisdiccional de las decisiones adoptadas.

4) Simplificación de los métodos de trabajo del Consejo. Transferencia de los ámbitos de justicia y los asuntos de interior al marco comunitario, con excepción de la cooperación judicial en materia penal y de la cooperación policial. transferencia que se impone en los ámbitos vinculados a la circulación de personas, como las normas por las que se rigen el cruce de las fronteras externas, la lucha

contra la droga, la política de inmigración, de súbditos de terceros países y el asilo. Esta lógica lleva a integrar el contenido de Schengen en el marco del Tratado.

C) SIMPLIFICAR Y DEMOCRATIZAR EUROPA.

Para conseguir una Europa democrática, la acción de la Unión debe ser comprendida por los ciudadanos. Las instituciones deben responder a la exigencia de transparencia.

El papel del Parlamento Europeo debe ser reforzado. Los Parlamentos Nacionales deben estar más asociados a los asuntos de la Unión contando con la información necesaria de las instituciones y órganos de la Unión y de sus respectivos Gobiernos.
Europa debe actuar menos para actuar mejor. Se ha comprometido en esta vía a impulsar el principio de subsidiariedad consagrado en el Tratado.

Simplificar Europa supone, ante todo, la modificación de sus normas institucionales, por consiguiente es preciso:

1) Simplificar y consolidar los Tratados.
2) Simplificar y democratizar la adopción de decisiones.

2.4.- RESOLUCIÓN DEL PARLAMENTO EUROPEO DE 17 DE MAYO DE 1995.

Resolución del Parlamento Europeo, de 17 de Mayo de 1995, sobre el funcionamiento del Tratado de la Unión Europea en la perspectiva de la Conferencia Intergubernamental de 1996. Realización y desarrollo de la Unión [17].

El Parlamento Europeo aprueba las siguientes orientaciones:

El capítulo I lo dedica a los OBJETIVOS Y POLÍTICAS DE LA UNIÓN y lo subdivide en los siguientes apartados:

1) Un Tratado para los ciudadanos de la Unión.

2) La Unión ha de asumir plenamente sus nuevas responsabilidades.

3) La Unión ha de reforzar sus políticas actuales.

4) La Unión ha de aclarar las competencias.

Examinemos cada uno de ellas.

Respecto a los "Objetivos y Políticas de la Unión", el

[17] A4 - 0102/95.

Parlamento Europeo recomienda que la Unión Europea deberá reforzar el marco actual de sus actividades si quiere responder al cambio económico y político y aumentar su credibilidad entre los ciudadanos. Con este fin tendrá que desarrollar nuevas políticas para el futuro y reforzar las políticas existentes. Este refuerzo es concebible solamente desde la fusión de los tres pilares y en un marco institucional único.

El Parlamento Europeo estima la necesidad de **"un Tratado para los ciudadanos de la Unión"**. El Tratado refundido podría hacer que su estructura resultará mucho más clara y lógica. Además el Tratado debería simplificarse posteriormente para que tenga mayor aceptación entre los ciudadanos:

1) Formulación del Preámbulo del Tratado con un lenguaje más atrayente y las disposiciones relativas a los derechos de los ciudadanos deberían situarse al comienzo del Tratado.

2) **Separación entre las disposiciones relativas a las instituciones y las relativas al contenido de las políticas.**

3) **Supresión de los artículos obsoletos.**

"La Unión ha de asumir plenamente sus nuevas responsabilidades". El Parlamento Europeo sugiere que se realice:

1) Una verdadera articulación de la Política Exterior y de Seguridad Común.

2) Una acción eficaz en los asuntos de Justicia y de Interior.

3) Una Unión Económica y Monetaria más equilibrada.

4) Más derechos para los ciudadanos de la Unión y una mayor protección de los derechos fundamentales para todos los residentes en la UE.

5) Un espacio para la cooperación entre los pueblos europeos.

Respecto el apartado 4) "Más derechos para los ciudadanos de la Unión y una mayor protección de los Derechos Fundamentales para todos los residentes en la UE", El Parlamento Europeo propugna dar un mayor contenido al concepto de ciudadanía de la Unión Europea mediante el desarrollo de derechos especiales vinculados a dicha ciudadanía. Aporta diversos medios para llevarlo a cabo:

1) Adhesión de la Unión Europea al Convenio Europeo para la protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales (CEDH).

2) Creación del derecho a la información sobre los

asuntos que conciernen a la UE de todos los ciudadanos de la UE.

3) Referencia expresa en el Tratado al principio de igualdad de trato con independencia de raza, sexo, edad, minusvalía o religión y mención de los derechos sociales fundamentales de los trabajadores enunciados en la Carta Social, desarrollados y extendidos a todos los ciudadanos de la Unión. Inclusión de un artículo de prohibición de la pena capital.

4) Agrupación en un artículo y reforzamiento de los derechos económicos diseminados en el Tratado, como el de libre circulación y establecimiento de los trabajadores y profesionales.

5) Desarrollo de la ciudadanía política a través de medidas que faciliten la participación política de los ciudadanos residentes en dicho Estado.

6) Refuerzo de las disposiciones sobre libre circulación de personas.

7) Protección de las minorías nacionales tradicionales que la componen, dentro del marco de los derechos fundamentales, la democracia y el estado de derecho, para la salvaguardia de la pluralidad de Europa.

8) Aplicación de las disposiciones del Tratado en materia de igualdad de derechos, no solamente a los derechos económicos, sino también a todos los aspectos de la igualdad de la mujer.

9) Rechazo al racismo, la xenofobia, el sexismo, la discriminación por motivos de orientación sexual, el antisemitismo, el revisionismo y todas las formas de discriminación, y garantizar una adecuada protección jurídica contra la discriminación para todas las personas residentes en la UE.

10) Desarrollo del art. 138 A TUE sobre partidos políticos europeos.

El Parlamento Europeo en el apartado 5) "Un espacio para la cooperación entre los pueblos europeos" estima que la cooperación transfronteriza e interregional contribuye a crear lazos y relaciones de cooperación pacífica entre los diferentes Estados europeos y constituye un factor importante de desarrollo económico, social y cultural. Por ello, la Unión debería dotarse de un marco jurídico comunitario, que fomente la cooperación transfronteriza e interregional.

La Unión ha de reforzar sus "Políticas actuales":

1) Se ha de reforzar el principio de cohesión económica y social en el marco del Tratado.

2) La política social ha de ocupar un lugar central entre las competencias de la Unión Europea, con la incorporación de la Carta social, el final de la opción del reino Unido de no participar en éste ámbito.

3) Se debe mejora la política de igualdad de oportunidades mediante una nueva redacción del art. 119 TUE, que amplíe su alcance para cubrir todos los aspectos del empleo y la seguridad social.

4) Refuerzo de la protección de los derechos y los intereses de los consumidores estableciendo una auténtica política de consumidores.
Se ha de preservar la identidad y la diversidad cultural de Europa y reconocer la riqueza que nos aporta la diversidad cultural y lingüística nacional y regional dentro de la Unión Europea. Exclusión de la reducción del número de lenguas oficiales y de trabajo de la UE.

Alabamos la ardua tarea de sintetización de los problemas que la Ciudadanía Europea y los Derechos Fundamentales recogidos en el Tratado de la Unión Europea cuenta en estos momentos en su haber, que el Parlamento Europeo ha sabido realizar. Si el nuevo Tratado lo supiera recoger, alcanzaríamos una Ciudadanía plena y satisfactoria para los habitantes de nuestra vieja y nueva Europa.

2.5.-INFORME DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA SOBRE LA CONFERENCIA INTERGUBERNAMENTAL DE 1996.

Su título completo es **"Informe del Tribunal de Justicia sobre determinados aspectos de la aplicación del Tratado de la Unión Europea", de Mayo de 1995.**

El Informe del Tribunal de Justicia, expresa en la **"introducción"** su deber de indicación de todo lo que resulte indispensable para que el sistema judicial de la Unión pueda continuar desempeñando su función de manera eficaz.

El Informe del Tribunal de Justicia versa fundamentalmente sobre el sistema jurisdiccional y sólo abordará otros temas en la medida en que puedan tener incidencia en el funcionamiento de dicho sistema.

Después de recordar el papel de los órganos jurisdiccionales en la Unión, el Tribunal de Justicia elabora un balance de la aplicación de determinadas disposiciones del Tratado de la Unión Europea y presenta observaciones sobre las perspectivas de modificación relativas al sistema jurisdiccional o que puedan tener repercusiones sobre él.

Un primer capítulo lo dedica a "la función del Juez en la Unión Europea", donde destaca la importancia lograda con la articulación de un sistema de doble grado de jurisdicción

para todos los recursos interpuestos por personas físicas o jurídicas, atribuidos al Tribunal de Primera Instancia con posibilidad de un recurso de casación ante el Tribunal de Justicia, lo que ha supuesto una mejora de la protección de los particulares y ha permitido que este último se consagre a la tarea de garantizar la interpretación uniforme del derecho, en condiciones que permitan preservar la calidad y la eficacia del sistema jurisdiccional.

El Derecho Comunitario ha conseguido implantarse en la realidad jurídica de los Estados miembros debido a que ha sido concebido, interpretado y aplicado como una norma uniforme por los ciudadanos, las administraciones y los órganos jurisdiccionales de los Estados miembros, habiendo sido los particulares quienes lo hayan invocado ante sus jueces nacionales. Incluso antes de que surgiera la idea de la ciudadanía de la Unión, el Tribunal de Justicia infirió de los Tratados el concepto de un nuevo ordenamiento jurídico del que los particulares eran sujetos y en muchos casos les garantizó el ejercicio efectivo de los derechos que se les habían conferido.

La protección jurisdiccional de los particulares afectados por las actividades de la Unión, concretamente en los ámbitos de justicia y de interior, debiera garantizarse y organizase de manera que permitiera la coherencia en la interpretación y en la aplicación del Derecho Comunitario y la de las disposiciones adoptadas en el marco de dicha

cooperación.

Un segundo capítulo lo centra en "la aplicación del Tratado de la Unión Europea". El TUE hizo necesario modificar **el Estatuto CE [18] del Tribunal de Justicia[19] y del Tribunal de Primera Instancia [20] .**

La duración media de los procedimientos relativos a recursos directos ante el Tribunal de Justicia pasó de 22,9 meses en 1993 a 20,8 meses en 1994; la de los procedimientos prejudiciales, de 20,4 meses a 18,0 meses; la de los recursos de casación de 19,2 a 21,2 meses.

Se comentan los arts. 73 B a 73 H, 165, 168 A, 171, 173, 189 B TUE , que por no centrarse en nuestra materia omitimos comentar.

Un capítulo III lo dedica a "La eventual revisión de las disposiciones relativas al sistema jurisdiccional". Destaca la importancia del diálogo entre los jueces nacionales y el Tribunal de Justicia mediante la remisión prejudicial. Lucha

---

[18] Las modificaciones del Estatuto fueron aprobadas por el Consejo, a propuesta del Tribunal de Justicia, mediante Decisión de 22 de Diciembre de 1994. DO L 379, de 31.12.1994.

[19] Las modificaciones del Reglamento de Procedimiento del tribunal de Justicia fueron adoptadas por éste el 21 de Febrero de 1995, previa aprobación del Consejo. DO L 44 de 28.2.1995.

[20] Las modificaciones del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Primera Instancia se efectuaron por éste el 17 de Febrero de 1995, previa aprobación del Consejo y con el acuerdo del Tribunal de Justicia. DO L 44 de 28.2.1995.

por la no limitación de la posibilidad de acudir al Tribunal de Justicia por los ciudadanos comunitarios.

El capítulo IV lo titula "La incidencia en el sistema jurisdiccional". El Tribunal de Justicia es consciente de que la Conferencia Intergubernamental está llamada a examinar problemas de orden constitucional, tales como la modificación de la clasificación de los actos y el establecimiento de una jerarquía de las normas, así como la inserción de un catálogo de los derechos fundamentales, de conformidad con el carácter democrático de la Unión, que hace de la protección de los derechos humanos un elemento esencial de la construcción europea.

Respecto a la inserción de un catálogo de derechos fundamentales, en el texto del Tratado se suscitará la cuestión de las modalidades de control del respeto de tales derechos en los actos normativos e individuales adoptados en el marco del Derecho Comunitario.

El Tribunal de Justicia ya controla el respeto de los derechos fundamentales por los poderes legislativos y ejecutivos de la Unión, así como los Estados miembros cuando actúan en el ámbito de aplicación del Derecho Comunitario. Para ello, el Tribunal de Justicia se inspira en las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros y en los instrumentos internacionales relativos a la protección de los derechos humanos, a los que los Estados

miembros han cooperado o se han adherido, y en particular al Convenio Europeo de Derechos Humanos. El control del respeto de los derechos fundamentales eventualmente reconocidos en el Tratado no constituirá una nueva función para el Tribunal de Justicia. El Tribunal se pregunta si el recurso de anulación previsto en el art. 173 TUE, recurso que los particulares sólo pueden interponer contra los actos que les afecten directa e individualmente, es suficiente para garantizarles una protección jurisdiccional efectiva contra las violaciones de los derechos fundamentales que puedan resultar de la actividad legislativa de las instituciones de la Unión.

Si la Conferencia Intergubernamental decidiera revisar la tipología de los actos de las instituciones y establecer una jerarquía entre tales normas, resultaría necesario prever las consecuencias que estas modificaciones debieran suponer para el sistema de recursos y , concretamente, para el derecho de los particulares a interponer recurso de anulación contra dichos actos.

Por último el Tribunal de Justicia propone la revisión y codificación de los Tratados en la Conferencia Intergubernamental. La multiplicidad de los Tratados, la compartimentación artificial en tres pilares, el mantenimiento de disposiciones obsoletas y superadas, el empleo de una numeración que utiliza letras y cifras, todo ello va en contra de las exigencias de transparencia y coloca

al ciudadano de la Unión en una situación poco satisfactoria desde el punto de vista de la seguridad jurídica.

Finalmente mencionar la **"Contribución del Tribunal de Primera Instancia con vistas a la Conferencia Intergubernamental de 1996", de 17 de Mayo de 1995.** Explica la evolución de su actividad desde su creación en 1989. Gracias a las decisiones del Consejo le atribuyeron competencia general para conocer, en primera instancia, de todos los recursos directos interpuestos por personas físicas y jurídicas. El TUE, en el art. 168, le atribuyó la posibilidad de conocer de todos los recursos, tanto los interpuestos por las personas físicas o jurídicas, las Instituciones y los Estados miembros, con excepción de las cuestiones prejudiciales planteadas en virtud del art. 177 TUE. Otras Decisiones del Consejo le atribuyeron para conocer de los recursos de las personas físicas y jurídicas relativos al Banco Central Europeo, así como los litigios relativos a su personal. Propone el Tribunal de Primera Instancia una serie de medidas para garantizar el buen funcionamiento de la Administración de Justicia, modalidades de designación de los Jueces y la inserción apropiada del Tribunal de Primera Instancia en el Tratado.

3.6.- INFORME DEL GRUPO DE REFLEXIÓN SOBRE LA CONFERENCIA INTERGUBERNAMENTAL DE 1996.

Su título completo es **"Informe del Grupo de Reflexión y otras referencias documentales sobre la Conferencia Intergubernamental de 1996". Este documento fue publicado en Diciembre de 1995, por la Secretaría General del Consejo de la Unión Europea.**

Previamente se realizó **un "Informe de Etapa del Presidente del Grupo de Reflexión sobre la Conferencia Intergubernamental de 1996"**, que por ser básicamente una repetición del documento citado anterior omitimos comentarlo.

La primera publicación, **"Informe del Grupo de Reflexión sobre la Conferencia Intergubernamental"** consta de una introducción, las conclusiones del Consejo Europeo de Madrid sobre la Conferencia Intergubernamental de 1996, Carta de transmisión del informe del Grupo de reflexión dirigida por el Sr. Westendorp y Cabeza, Presidente del Grupo de reflexión, al Sr. González Márquez, Presidente del Consejo Europeo, el Informe del Grupo de reflexión divida en dos partes:

Primera parte: "una estrategia para Europa" y una segunda parte: "un orden del día comentado" dividido en :

I. La reforma de la Unión Europea: una apuesta hacia el futuro.

II. El ciudadano y la Unión.

1) Fomento de los valores europeos.
   A) Los derechos humanos y los derechos fundamentales.
   B) La no discriminación.
   C) La ciudadanía de la Unión.
   D) Servicios públicos de interés general.

2) Libertad y Seguridad Interior.
3) Empleo.
4) El medio ambiente.
5) Mayor transparencia de la Unión.
6) Subsidiariedad.

III. Una Unión eficaz y democrática.

IV. La acción exterior de la Unión.

Nos centraremos en **el capítulo II, de la Segunda parte: "El ciudadano y la Unión", concretamente en el epígrafe: "1) Fomento de los Valores Europeos" .**

No vamos a entrar en el examen de los epígrafes "2)

Libertad y Seguridad interior", "3) Empleo", "4) El Medio ambiente", "5) Mayor transparencia de la Unión", "6) Subsidiariedad" situados en el Capítulo II "El ciudadano y la Unión" por no ser objeto de estudio específico en dicha Tesis Doctoral.

El Grupo de reflexión considera que un elemento clave consiste en colocar al ciudadano en el centro de la construcción europea, en tratar de responder a sus expectativas y a sus preocupaciones, hacer de Europa una empresa de los ciudadanos. Por tanto, **el principal criterio-guía de la reforma prevista debería ser el servicio a los intereses y a las perspectivas de futuro de los ciudadanos.**

El Grupo de reflexión cree que existen unos valores europeos comunes que la Unión debería proteger y fomentar, bases de nuestras democracias, de nuestra seguridad y también se hallan presentes en el sentimiento de pertenencia de los ciudadanos. Elementos esenciales de los mismos se hayan en:

1) El respeto de los derechos fundamentales.
2) La no discriminación.
3) La clarificación de los derechos y obligaciones, tanto de los ciudadanos de la Unión como de los ciudadanos de terceros países que en ella se encuentren.

Asimismo la Unión ha de tener debidamente en cuenta las preocupaciones de los ciudadanos en lo que se refiere:

1) La mejora de la seguridad.
2) El empleo.
3) El medio ambiente.
4) La transparencia.
5) Y a lograr una Unión más próxima a ellos.

Examinemos los epígrafes del Capítulo II sobre "El ciudadano y la Unión".

1) FOMENTO DE LOS VALORES EUROPEOS.

A) LOS DERECHOS HUMANOS Y LOS DERECHOS FUNDAMENTALES

En relación al "FOMENTO DE LOS VALORES EUROPEOS", más concretamente el apartado de "LOS DERECHOS FUNDAMENTALES", el Grupo de reflexión aboga por **hacer explícito y más operativo el principio general de respeto a los Derechos Fundamentales del art. F.2 TUE. Considera que es un principio de aplicación "erga omnes",** pues comprende a todas a aquellas personas que se encuentren en la Unión, tanto sean ciudadanos de ésta como de terceros países.

Se ha mencionado la posibilidad por algunos de incluir expresamente en el art. F.2 TUE a los Estados miembros como obligados a respetar los derechos humanos y las libertades Fundamentales y añadir que, en caso de incumplimiento la Unión podría actuar en consecuencia. Esta mención expresa reforzaría la idea de una Unión de valores compartidos a

efectos de los actuales y futuros miembros de la Comunidad Europea.

La generalidad ve urgente asegurar el pleno respeto de los Derechos Fundamentales, tanto en las relaciones entre la Unión y los estados miembros como entre éstos y los individuos, ante la perspectiva de la ampliación. **Es opinión mayoritaria del Grupo que debería introducirse un artículo en el Tratado que prevea un procedimiento sancionador, que pueda llevar hasta la suspensión de los derechos inherentes a su condición de miembro o incluso su expulsión,** al Estado que incurra en violación grave y reiterada de los Derechos Fundamentales o de los principios democráticos básicos.

Una mayoría se muestra cautelosa a aceptar esta posibilidad por los riesgos que supondría poner en cuestión la irreversibilidad de la pertenencia a la Unión.

En lo que se refiere a la posibilidad de **reclamaciones de personas físicas individuales en materia de Derechos Humanos, se da la incoherencia de que mientras los Estados miembros están sometidos a los mecanismos de supervisión de la Convención Europea de Derechos Humanos, las Instituciones de la Unión y la normativa comunitaria quedan excluidos de dichos controles.** Hasta ahora esa protección de los derechos humanos individuales sólo se realiza por **el Tribunal de Justicia de Luxemburgo** en palabras del Grupo de reflexión.

Estima el Grupo que **si la Unión se dota de personalidad jurídica debería adherirse a la Convención Europea de Derechos Humanos.**

Con independencia de lo anterior se señala la conveniencia de incluir en el Tratado **un catálogo de derechos o "Bill of Rights", en la parte dispositiva, en un anejo o en el Preámbulo.** El Grupo ha realizado un estudio comparativo de derechos fundamentales garantizados en los Estados miembros, realizado por la Secretaría del Consejo, del que, se desprenden las dificultades técnicas de tal ejercicio.

Algunos miembros no ven la utilidad de incluir una Carta de Derechos Fundamentales en el Tratado, puesto que todos los Estados miembros ya los garantizan en su territorio.

Se aceptaría recoger por una posición intermedia en el Preámbulo del tratado una codificación de los derechos y obligaciones del ciudadano resultante de agrupar todos los dispersos en las disposiciones del Tratado.

Se insiste por la mayoría en incluir en el Título VIII del TUE el Acuerdo Social para conseguir una integración económica pareja a la social. Uno de los miembros se opone por creer que va en detrimento de la competitividad.

También se ha pensado en la inclusión de **derechos socioeconómicos, particularmente la Carta Social Europea, el**

derecho al empleo y el derecho a un medio ambiente sano y la prohibición de la pena de muerte.

Se ha propuesto que se otorgue **un estatuto especial con determinados derechos a los ciudadanos de terceros Estados que residan en la unión Europea** (derecho de libre circulación y de residencia). Algunos miembros supeditan esta idea a la existencia de una política de inmigración común.

B) LA NO DISCRIMINACIÓN

En relación con el apartado **"LA NO DISCRIMINACIÓN",** el Grupo ha analizado las siguientes posibilidades para que la Unión incorpore unos valores europeos:

1) **Cláusula general de no discriminación ampliada** que incluya además de la nacionalidad (art. 6 TUE), el sexo, la raza, la religión, la minusvalía, la edad y la preferencia sexual.

2) **Refuerzo y extensión del principio de igualdad entre hombres y mujeres,** no sólo de la igualdad de retribución para un mismo trabajo (art. 119 TUE), formulado de forma positiva y no como resultado de una prohibición de discriminación. Algunos miembros que se integre todas **las políticas y programas de la Unión de una perspectiva de igualdad de sexos.**

3) **Condena expresa en el Tratado del racismo (incluyendo el antisemitismo), xenofobia y la intolerancia**, mediante una disposición análoga a la propuesta en 1993 por el Parlamento Europeo.

4) **Mención en la cláusula de no discriminación del art. 6 TUE y en una disposición de alguno de los capítulos de los minusválidos.** Debería preverse una cláusula cautelar que permita controlar las consecuencias económicas resultantes de tal disposición.

Estas posibilidades han recibido el apoyo mayoritario del Grupo, a reserva de una detenida evaluación de sus implicaciones jurídicas y económicas por parte de la Conferencia. Un miembro cree innecesarias implicaciones en estos ámbitos y estima que estos derechos se garantizan mejor a nivel nacional.

C) LA CIUDADANÍA DE LA UNIÓN.

Respecto al apartado sobre **"LA CIUDADANÍA DE LA UNIÓN"**, el Grupo constata que la introducción del principio de Ciudadanía de la Unión en el TUE, que se añade y no sustituye, a la nacional por **el art. B, tercer guión, desarrollado en los arts. 8 a 8 E TUE,** responde a la necesidad de acercamiento al proceso de construcción europea de los ciudadanos.

La percepción de este propósito ha sido desigual en los Estados miembros: mientras que en una mayoría de ellos ha aumentado el sentimiento de pertenencia a la Unión, en algún otro, no ha conseguido abrirse camino la idea de que la Ciudadanía Europea complementa a la nacional.

Dicha diversidad de situaciones se refleja en las actitudes del grupo:

1) Se otorga por una gran mayoría a la ciudadanía de la Unión el carácter de elemento esencial para la aceptabilidad por la opinión pública del Tratado. Se muestra partidaria de su desarrollo a través de **la profundización de los derechos concretos del ciudadano de la Unión del TUE** (eliminar las restricciones del derecho de libre circulación y residencia y completar el derecho de protección diplomática y consular en terceros Estados) **y la inclusión de nuevos derechos y simplificación de las disposiciones del TUE sobre Ciudadanía. Reconocimiento del derecho de información sobre los asuntos de la Unión y el funcionamiento de ésta.**

2) Otros miembros subrayan que la ciudadanía de la Unión es percibida como **una amenaza a la identidad nacional en algunos Estados miembros.** No creen conveniente el desarrollo de su contenido y concepto.

3) Se sugiere hacer constancia más clara que **la Ciudadanía de la Unión no sustituye a la nacional.**

Se ha señalado los efectos beneficiosos de **la supresión del pasaporte en el cruce de fronteras interiores** para el refuerzo de sentimiento de pertenencia.

Se ha suscitado la idea de **un servicio voluntario europeo para acciones comunitarias o "peace corps"**. Se fomentaría entre los jóvenes el sentimiento de solidaridad y pertenencia a la Unión. También se propone que una de las labores sea la asistencia a los Estados miembros cuando se produzcan catástrofes naturales (inundaciones, incendios, terremotos, etc).

BIBLIOTECA VIRTUAL MIGUEL DE CERVANTES

D) SERVICIOS PÚBLICOS DE INTERÉS GENERAL.

La mayoría está a favor de que durante la CIG se estudie el refuerzo del concepto de **"servicios públicos de interés general" ("services publics d'intérét général")** como principio que complementa los criterios de mercado. El acceso del consumidor debe protegerse y no el tipo de proveedor de los servicios como la electricidad, el agua, el teléfono y ciertos transportes públicos. Unos creen que deben ampliarse las disposiciones del Tratado en éste sentido y otras que deben mantenerse las que hay.

3.- CONCLUSIONES DE LA PRESIDENCIA, CONSEJO EUROPEO DE TURÍN, 29 DE MARZO DE 1996.

El documento se denomina "Consejo Europeo de Turín, de 29 de Marzo de 1996, Conclusiones de la Presidencia". El Consejo Europeo empezó sus trabajos con un cambio de impresiones con **el Sr. Klaus Hänsch, Presidente del Parlamento Europeo,** sobre los principales temas de debate de esta reunión.

El Consejo Europeo estableció en Madrid el programa de la Unión para el final del siglo. La convocatoria de **la Conferencia Intergubernamental, que comenzó el 29 de Marzo de 1996** el estudio de la revisión de los Tratados, con el fin de crear una unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa, supone el primer paso que se da en tal dirección.

La Unión se encuentra entregada a la plena aplicación de los Tratados, incluidas sus disposiciones relativas a la Unión Económica y Monetaria, la Conferencia brindará la oportunidad de afrontar de manera más eficaz los desafíos tanto interiores como exteriores que plantean los próximos años.

Estos desafíos tienen su origen en la modificación de la situación internacional; la dimensión mundial de la Economía y su consecuencias para el empleo, la competitividad

y la creación de puestos de trabajo en la Unión; el terrorismo, el tráfico de estupefacientes y la delincuencia internacional; la presión migratoria y los desequilibrios ecológicos.

La futura ampliación de la Unión Europea supone asimismo un desafío para la Unión. Por ello, las instituciones y su funcionamiento, los procedimientos, deben preservar su capacidad de actuación, desarrollando el acervo comunitario y respetando el equilibrio de las Instituciones. Es importante apoyar la construcción europea, que debe conservar y desarrollar sus características de democracia, eficacia, solidaridad, cohesión, transparencia y subsidiariedad.

Los Jefes de Estado y de Gobierno consideran que la Conferencia, a la luz del Informe elaborado por el Grupo de Reflexión debería centrarse en lo ámbitos siguientes:

1) Una Unión más próxima a sus ciudadanos.

2) Las instituciones en una Unión más democrática y eficaz.

3) Refuerzo de la capacidad de actuación externa de la Unión.

4) Anexos:

a) Asociación del Parlamento Europeo a los trabajos de la Conferencia Intergubernamental.

b) Pacto Europeo de confianza para el empleo, el crecimiento y la competitividad.

Analizaremos el ámbito relativo a nuestra Tesis Doctoral, concretamente el denominado: **"Una Unión más próxima a sus ciudadanos"**.

El Consejo Europeo pide a la CIG que en sus trabajos tome por base el hecho de que los ciudadanos son el núcleo de la construcción europea. La Unión tiene el deber ineludible de dar respuestas concretas a sus necesidades y preocupaciones.

Como los Estados miembros se han comprometido a respetar los derechos humanos, los valores democráticos, la igualdad y la no discriminación, y la Unión Europea es una comunidad de valores compartidos, la CIG debe estudiar si es posible, y hasta que punto reforzar esos derechos fundamentales y mejorar la salvaguardia de los mismos.

Los ciudadanos europeos prestan una atención cada vez mayor a los asuntos de Justicia e Interior. En una zona de libre circulación de personas, bienes, capitales y servicios como es la Unión, el ejercicio de estos derechos según lo dispuesto en el Tratado debe acompañarse de la protección adecuada. A ello contribuirá el fortalecimiento de las fronteras exteriores de la Unión. Por ello, se pide a la Conferencia que presente resultados adecuados ante todo sobre los siguientes puntos:

1) Mejores métodos e instrumentos, en el contexto de

objetivos definidos.

2) Mejora de la protección de los ciudadanos de la Unión, concretamente, frente a la delincuencia internacional, el terrorismo y el tráfico de estupefacientes.

3) Desarrollo de políticas coherentes y eficaces en materia de asilo, inmigración y visados.

4) Resolución de las divergencias sobre el control jurisdiccional y parlamentario de las decisiones de la UE en el ámbito de la Justicia y los asuntos de Interior.

La lucha contra el desempleo es el objetivo prioritario para la Unión y sus Estados miembros. El fomento del empleo convierte a las políticas económicas y estructurales nacionales en una cuestión de preocupación común. Para conseguir mejores oportunidades de empleo se requiere una política económica orientada hacia la estabilidad, una mayor competitividad y un crecimiento sólido, a través de la elaboración del Mercado Único y de la aplicación de los criterios de convergencia para lograr la Unión Económica y Monetaria. Es necesaria una acción coordinada suplementaria.

La Conferencia Intergubernamental podría también afrontar la cuestión de la compatibilidad entre la competencia y los principios de acceso universal a los servicios fundamentales del ciudadano.

La Conferencia Intergubernamental deberá también examinar el estatuto de las regiones ultraperiféricas, de los territorios de ultramar, y la cuestión de las regiones insulares de la Unión.

Preocupa en extremo a los ciudadanos la protección del medio ambiente. Se trata de uno de los retos fundamentales de la Unión Europea y que la Conferencia Intergubernamental deberá estudiar.

La Conferencia Intergubernamental debe asegurar la correcta aplicación y cumplimiento del principio de subsidiariedad, hacer más transparente y abierto el trabajo de la Unión y estudiar si es posible consolidar y simplificar los Tratados.

XII.- CONCLUSIONES DE LA TESIS DOCTORAL.

BIBLIOTECA VIRTUAL MIGUEL DE CERVANTES

CONCLUSIONES DE LA TESIS DOCTORAL.

1.- DISTINCIÓN ENTRE CIUDADANO Y NACIONAL.

En el uso corriente se confunden bajo la única expresión dos ideas originadas en dos conceptos esencialmente distintos, como son los de CIUDADANO Y NACIONAL. Concepto el primero, propio del **DERECHO POLÍTICO** y el segundo, más amplio, perteneciente al **DERECHO INTERNACIONAL**. **LA CIUDADANÍA** posee principalmente **UNA SIGNIFICACIÓN JURÍDICA CONSTITUCIONAL, AD "INTRA" DE LA PROPIA COMUNIDAD POLÍTICA O ESTATAL,** mientras que **LA NACIONALIDAD** posee en cambio **UNA SIGNIFICACIÓN JURÍDICO INTERNACIONAL, "AD EXTRA" DE DICHA COMUNIDAD Y EN SUS RELACIONES CON OTRAS COMUNIDADES ESTATALES;** ambas categorías vienen a ser **EL ANVERSO Y EL REVERSO DE LA CONDICIÓN O "STATUS" DEL INDIVIDUO EN SU RELACIÓN CON EL ESTADO.**

2.- DEFINICIÓN DE CIUDADANÍA DE LA UNIÓN EUROPEA.

DEFINIMOS LA CIUDADANÍA DE LA UNIÓN EUROPEA como categoría jurídica que establece derechos y obligaciones para todos los ciudadanos comunitarios por el hecho de ser nacionales de un Estado miembro, y simultáneamente sin distinción entre ellos por causa de la nacionalidad, **como forma particular de participación de los ciudadanos en el hecho supranacional comunitario.**

3.- CARACTERÍSTICAS DE LA CIUDADANÍA DE LA UNIÓN EUROPEA.

Podemos CARACTERIZAR A LA CIUDADANÍA DE LA UNIÓN como: A) SUPERPUESTA, en tanto le sirven de soporte las nacionalidades de los Estados miembros; **B) COMPLEMENTARIA,** en cuanto no solapa la nacional ni la sustituye; **C) DERIVADA,** pues su determinación es competencia exclusiva de los Estados miembros; **D) DE ATRIBUCIÓN AUTOMÁTICA,** en tanto acompaña a la condición de nacional de un Estado miembro; **E) DE CONTENIDO EVOLUTIVO,** pues en un proceso federativo gradual como la Unión Europea, la supranacionalidad se va forjando progresivamente.

BIBLIOTECA VIRTUAL MIGUEL DE CERVANTES

4.- DIMENSIONES DE LA CIUDADANÍA DE LA UNIÓN EUROPEA.

Esta concepción de la Ciudadanía de la Unión se proyecta en DOS DIMENSIONES:

1) En el ÁMBITO SUBJETIVO únicamente serán considerados ciudadanos de la Unión **los nacionales de los Estados miembros.**

2) En el ÁMBITO OBJETIVO generaría la titularidad de un elenco reducido de **derechos, obligaciones y libertades** circunscritas a la esfera comunitaria dotados de la primacía, exigibilidad directa y judicialidad que definen a las normas constitutivas del Derecho Originario Europeo.

5.- CONTENIDO DE LA CIUDADANÍA DE LA UNIÓN EUROPEA.

El art. 8 y 8 A a 8 D TUE declara el siguiente NÚCLEO BÁSICO DE DERECHOS vinculados a la ciudadanía de la Unión:

1) Derecho de libre circulación y residencia en el territorio de la Unión (art. 8 A TUE).

2) Derecho de todo ciudadano de la Unión, que resida en un Estado miembro del que no sea nacional, a ser elector y elegible en las elecciones municipales y al Parlamento Europeo del Estado miembro en el que resida, en las mismas condiciones que los nacionales de dicho Estado (art. 8 B TUE).

3) Derecho a acogerse, en el territorio de un tercer país en el que no este representado el Estado miembro del que sea nacional, a la protección de las autoridades diplomáticas y consulares de cualquier Estado miembro en las mismas condiciones que los nacionales de dicho Estado (art. 8 C TUE).

4) Derecho de petición ante el Parlamento Europeo (art. 8 D.1 TUE).

5) Derecho de reclamación ante el Defensor del Pueblo Europeo (art. 8 D.2).

El art. 8 E TUE contiene una CLAUSULA DE APERTURA que **permite una futura ampliación extra y post Tratado** de la declaración de derechos cuya titularidad se vincula a la Ciudadanía de la Unión.

6.- LA CIUDADANÍA DE LA UNIÓN Y LOS DERECHOS FUNDAMENTALES.

LA AUSENCIA DE UN CATALOGO DE DERECHOS expresamente declarado y protegido por el ordenamiento jurídico comunitario **no impide deducir de los Tratados constitutivos algunos PRINCIPIOS a partir de los cuales configurar un sistema de defensa de los Derechos Fundamentales.**

En lo que se refiere a la posibilidad de **RECLAMACIONES DE PERSONAS FÍSICAS INDIVIDUALES** en materia de derechos Humanos, **se da la incoherencia de que mientras los Estados miembros están sometidos a los mecanismos de supervisión de la Convención Europea de Derechos Humanos, las Instituciones de la Unión y la normativa comunitaria quedan excluidos de dichos controles.**

Debería introducirse un artículo en el Tratado que prevea un PROCEDIMIENTO SANCIONADOR, que pueda llevar hasta la suspensión de los derechos inherentes a su condición de miembro o incluso su expulsión, al Estado que incurra en violación grave y reiterada de los Derechos Fundamentales o de los principios democráticos básicos. Cautela a aceptar esta posibilidad por los riesgos que supondría poner en cuestión la irreversibilidad de la pertenencia a la Unión.

Se señala la conveniencia, con independencia de lo anterior de incluir en el Tratado **UN CATALOGO DE DERECHOS o "Bill of Rights", en la parte dispositiva, en un anejo o**

en el Preámbulo o que la Unión se dote de personalidad jurídica para adherirse a la Convención Europea de Derechos Humanos.

7.- DERECHOS POLÍTICOS DE LA CIUDADANÍA DE LA UNIÓN.

Pasemos analizar cada uno de los derechos que contiene actualmente la Ciudadanía de la Unión:

7.1.- DERECHO DE LIBRE CIRCULACIÓN Y RESIDENCIA (ART. 8 A TUE).

BIBLIOTECA VIRTUAL MIGUEL DE CERVANTES

El derecho de libre circulación y residencia abarca dos ámbitos: a) Conjunto de derechos de movilidad física y territorial; b) Prohibición de discriminación por razón de Nacionalidad.

SOLAMENTE LOS NACIONALES DE LOS ESTADOS MIEMBROS PUEDEN SER SUJETOS DEL DERECHO DE LIBRE CIRCULACIÓN. A pesar de que el art. 48 TCEE se refiere a "los trabajadores de los Estados miembros", el Tribunal de Justicia como el legislador comunitario han precisado la exclusiva aplicación del principio de libre circulación a los nacionales de los estados miembros. **Los nacionales de los terceros Estados se benefician de la normativa comunitaria de libre circulación de personas en tanto que son familiares de un nacional de un Estado miembro o porque la Unión ha suscrito Acuerdos con Estados terceros por las competencias que le atribuyen los**

arts. 228 y 238 TCEE.

El ÁMBITO DE APLICACIÓN TERRITORIAL son los Estados firmantes y ratificadores del TUE, según su articulado. La mayoría de los Estados miembros han firmado y adherido al Convenio de Schengen para hacer efectivo el derecho de libre circulación. Lo que supone un millón y medio de Kilómetros cuadrados abierto al libre tránsito. **El problema consiste en que no todos los Estados miembros de la Unión se han adherido a dicho Convenio, por lo que NO SE HA PODIDO CONSEGUIR UN ESPACIO SIN FRONTERAS INTERIORES EN EL QUE LA LIBRE CIRCULACIÓN DE PERSONAS ESTUVIERA GARANTIZADA DE ACUERDO CON LAS DISPOSICIONES DEL TUE. APRECIAMOS QUE SCHENGEN PUEDE SER UNA VÍA DE FACILITACIÓN DEL TERRORISMO NACIONAL E INTERNACIONAL, DE LA DROGA, DEL ASILO, DE FLUJOS INMIGRATORIOS, que no se detienen en la frontera del Estado miembro.** Esperamos que **el Consejo Europeo de Florencia de Junio de 1996**, con el Convenio de Extradición adoptado, remedie parcialmente dicho problema.

El régimen jurídico del DERECHO DE RESIDENCIA se recoge en varias DIRECTIVAS. Las Directivas coinciden en contenido y sistemática y se diferencian por el sujeto al que van dirigidas. **El derecho de residencia tiene las características de RESIDUAL O SUBSIDIARIO Y LIMITADO O CONDICIONADO.** Lo primero se debe a que el sujeto que no disfruta del derecho de residencia por otras normas comunitarias recurrirá a estas Directivas. Lo segundo está condicionado a que los individuos

que quieran beneficiarse de esas disposiciones deben cumplir unos requisitos económicos, como son unos recursos suficientes y un seguro de enfermedad, para que no se conviertan en una carga para la asistencia social del Estado de acogida (tanto el titular como sus acompañantes) y se dan las limitaciones por razones de orden público, seguridad y salud pública.

A nuestro entender DEBERÍA REFUNDIRSE LAS DIRECTIVAS EN UN TEXTO ÚNICO Y SIMPLE, para un mejor entendimiento por parte de los ciudadanos.

Respecto a la cuestión de SI EL ART. 8 A TUE ES SUSCEPTIBLE DE PRODUCIR EFECTO DIRECTO. Afirmamos que el art. 8 A TUE en relación con las Directivas relativas al derecho de libre residencia de las personas no activas, podrá ser invocado ante las jurisdicciones nacionales e imponerse a los Estados miembros. **NO ENCONTRAMOS ANTINOMIA ENTRE EL ART. 8 A TUE Y EL ART. 19 DE LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA.** Se trata de un solapamiento no contradictorio; para el Derecho interno español, los españoles tienen derecho a circular y residir libremente en el territorio español, pero no se inmiscuye dicho ordenamiento en saber si otros instrumentos normativos se reconocen a otros sujetos de igual o parecido derecho. El TUE sobre una base de cesión de soberanía efectuada ex art. 93 CE, ha defendido un derecho de similar contenido para los ciudadanos de la Unión, sin que por ello entre en conflicto con el de los españoles. Pensamos que el desarrollo de los

derechos de libre circulación y residencia debe traducirse en la modificación de las disposiciones que conforman su bloque normativo.

7.2.- DERECHO DE SUFRAGIO ACTIVO Y PASIVO (ART. 8 B TUE).

La instrumentación jurídica en un Tratado (art. 8 B TUE) del reconocimiento del DERECHO DE SUFRAGIO ACTIVO Y PASIVO EN LAS ELECCIONES LOCALES Y AL PARLAMENTO EUROPEO ha sido la solución más apta para salvar las dificultades constitucionales existentes en relación con las elecciones locales, y que han llevado a la modificación de la Carta Magna en algunos Estados, como el caso de España y en cuanto a las elecciones europeas, el art. 8 B TUE supone el impulso del procedimiento electoral uniforme.

LOS PROYECTOS DE PROCEDIMIENTO ELECTORAL UNIFORME HAN FRACASADO por la falta de impulso del Consejo de Ministros de la Unión y de los respectivos Estados miembros de la Unión por EL TEMOR A LA PÉRDIDA DE SOBERANÍA NACIONAL de éstos últimos. Postura que no entendemos, porque los proyectos proponían una uniformidad parcial del sistema electoral y dejaban un amplio margen a los ordenamientos jurídicos de los Estados miembros. El primer escalón de uniformización tras la entrada en vigor del TUE es el reconocimiento del derecho de sufragio activo y pasivo en el Estado de residencia en el proceso electoral uniforme europeo.

ENTRE EL 7 Y EL 10 DE JUNIO DE 1979 SE CELEBRARON POR PRIMERA VEZ Y SIMULTÁNEAMENTE ELECCIONES en los entonces nueve Estados miembros para cubrir los entonces 410 escaños en EL PARLAMENTO EUROPEO, distribuidos según cuotas nacionales y más o menos proporcionales, ELEGIDOS POR SUFRAGIO UNIVERSAL, DIRECTO Y SECRETO. Le siguieron a ellas las celebradas en Junio de 1984 (434 escaños), de 1989, 1994 (567 escaños) y próximamente 1999.

Nos preocupa que EL TUE NO OTORGA EL DERECHO DE SUFRAGIO ACTIVO Y PASIVO EN LAS ELECCIONES REGIONALES (autonómicas en nuestro caso) Y GENERALES (Estatales), Y TAMPOCO PERMITE EL ACCESO A LA FUNCIÓN PUBLICA, limitaciones que mediatizan la participación del ciudadano en la dirección de los asuntos públicos del Estado miembro de la Unión. Pensamos que debería ampliarse el derecho de sufragio a estas elecciones para conseguir una mayor integración de los ciudadanos de la Unión y no sufrir una discriminación por razón de nacionalidad, que a nuestro entender se produce.

Las DIRECTIVAS reguladoras de la materia, establecen RESERVAS EN FAVOR DE LOS NACIONALES, como el ejercicio de determinados cargos, como Alcalde, Teniente de Alcalde **Y MECANISMOS DE APLICACIÓN GRADUAL O REGÍMENES TRANSITORIOS en aquellos Estados en el que la proporción de ciudadanos comunitarios sea superior a la cantidad sobre el conjunto de la población.** Por lo que se está poniendo en tela de juicio el efecto directo y la exigibilidad inmediata del derecho de

sufragio en las mismas condiciones que los nacionales.

7.3.- DERECHO DE PROTECCIÓN DIPLOMÁTICA Y CONSULAR (ART. 8 C TUE)

En relación al DERECHO DE PROTECCIÓN DIPLOMÁTICA Y CONSULAR (art. 8 C TUE), decir que **EL ESTADO MEDIANTE LA PROTECCIÓN DIPLOMÁTICA Y CONSULAR EJERCITA UN DERECHO PROPIO Y NO UN DERECHO DEL CIUDADANO O NACIONAL SUYO.** No existe ninguna norma de Derecho Internacional que obligue al Estado al ejercicio de la protección; las normas habrá que encontrarlas en el Derecho interno respectivo.

LAS CONDICIONES DE EJERCICIO de la protección diplomática y consular en DERECHO INTERNACIONAL son: a) Nacionalidad de la reclamación; b) Agotamiento de los recursos internos por la vía judicial; c) Conducta correcta de la persona en cuyo favor se ejercite la protección diplomática. **Se deduce que cabe el ejercicio de la protección diplomática cuando el agraviado sea nacional suyo o cuando no lo sea, en virtud este último del Tratado de la Unión Europea.**

LAS CONDICIONES DE EJERCICIO de la protección diplomática y consular del CIUDADANO DE LA UNIÓN son las siguientes: a) ejercicio de la protección en un tercer Estado, donde no esté representado el Estado miembro del que sea nacional; b) protección presentada por las autoridades

diplomáticas y consulares del Estado miembro; c) Trato del nacional de otro Estado miembro en las mismas condiciones que los nacionales del Estado que ejerce la protección diplomática o consular. Pensamos que resulta difícil probar la existencia de discriminación en este sentido. **ADVERTIMOS UN POSIBLE PELIGRO DE DISTINCIÓN DE CIUDADANOS DE PRIMERA CATEGORÍA, compuesto por los propios nacionales, Y DE SEGUNDA CATEGORÍA, compuesto por los nacionales de otros Estados de la Unión, a los que se atendería en un momento posterior, ignorando el principio de no discriminación por razón de la nacionalidad vigente en el Derecho Comunitario.**

BIBLIOTECA VIRTUAL

LA FORMULA ACUÑADA EN EL ART. 8 C TUE "podrá acogerse... a la protección de las autoridades diplomáticas y consulares" LIMITA LA ASISTENCIA DEL CIUDADANO DE LAS DEMÁS FUNCIONES DE LA MISIÓN DIPLOMÁTICA Y DE LA OFICINA CONSULAR Y A LAS AUTORIDADES DE ESTOS ORGANISMOS, como los Jefes de las Misiones Diplomáticas, Jefes de Oficinas Consulares y de los altos cargos del Ministerio de asuntos Exteriores del Estado del que se solicite dicha protección. **Habría sido conveniente INCLUIR LA PALABRA "ASISTENCIA" junto a protección diplomática y consular por la ampliación de competencias que supone. Nos decantamos por LA SUSTITUCIÓN DEL TERMINO "NEGOCIACIONES" POR "ACUERDOS" para conseguir una mayor imbricación de los Estados miembros en la protección de los "no nacionales".**

7.4.- DERECHO DE PETICIÓN ANTE EL PARLAMENTO EUROPEO (ART. 8 D.1 TUE).

RESPECTO AL DERECHO DE PETICIÓN ANTE EL PARLAMENTO EUROPEO (art. 8 D.1 TUE), cualquier ciudadano de la Unión, así como cualquier persona física o jurídica que resida o tenga su domicilio social en el Estado miembro, tendrá derecho a presentar al Parlamento Europeo una petición sobre un asunto propio de los ámbitos de actuación de la Comunidad que le afecte directamente. **APRECIAMOS UNA DIFERENCIACIÓN ENTRE LAS PETICIONES AL PARLAMENTO EUROPEO Y LA RECLAMACIÓN AL DEFENSOR DEL PUEBLO EUROPEO por razón de la redacción de los preceptos, el sujeto, el objeto y el procedimiento de reclamación.**

LAS PETICIONES O QUEJAS ESCRITAS PRESENTADAS POR PERSONAS FÍSICAS O JURÍDICAS QUE NO SEAN CIUDADANOS DE LA UNIÓN; ni tengan residencia o domicilio social en un Estado miembro, se incluirán en una lista separada y se clasificarán de igual modo que las restantes; mensualmente el Presidente del Parlamento Europeo enviará una lista de las recibidas en este grupo y dicha Comisión podrá pedir el envío de las peticiones cuyo examen estima oportuno. **SE DEDUCE UNA AMPLIACIÓN DE LA SUBJETIVIDAD ACTIVA DE LAS PETICIONES;** la Comisión de Peticiones tendría una actitud selectiva y emprendedora de cuantas acciones considere oportunas,; el Parlamento Europeo puede prestar especial atención a los procedentes de los ciudadanos de terceros Estados que tengan

relación con la Unión Europea.

RESPECTO AL ÁMBITO OBJETIVO DE LA PETICIÓN decir que se referirán a un asunto que incida en el ámbito de actuación de la Unión. Esto significa que **LAS PETICIONES DESBORDARAN EL PILAR COMUNITARIO DE LA UNIÓN.** Por tanto el Parlamento Europeo podrá conocer peticiones sobre política exterior y de seguridad común y de la cooperación en materia de Justicia e Interior. **La incorporación de la cláusula "que le afecte directamente" al peticionario** es propia del concepto de "interesado" en el Derecho Administrativo, por lo que supone **DESCONOCER LA VERDADERA NATURALEZA DEL DERECHO DE PETICIÓN COMO UN DERECHO POLÍTICO Y FUNDAMENTAL.**

Falta de formalismo en el documento de presentación de la petición. **NO SE ADIVINA LA UTILIDAD DE LA EXIGENCIA DE REFERENCIA A LA PROFESIÓN DE LOS FIRMANTES.** Respecto al requisito de la redacción de la petición en una de las lenguas oficiales de la Unión Europea**, pensamos que ya que se permite formular la petición por ciudadanos de terceros Estados, DEBERÍA EXISTIR LA POSIBILIDAD DE REDACCIÓN EN LA LENGUA MATERNA a efectos de facilitar su presentación sin incurrir en causa de inadmisión.**

7.5.- DERECHO DE RECLAMACIÓN ANTE EL DEFENSOR DEL PUEBLO EUROPEO.

EL DEFENSOR DEL PUEBLO EUROPEO (art. 8 D.2 TUE), se

trata de un órgano unipersonal, Comisionado del Parlamento Europeo, sin capacidad jurisdiccional, con dependencia orgánica e independencia funcional. **SE DA UNA COINCIDENCIA DE DURACIÓN DE MANDATO PARLAMENTARIO Y DEL DEFENSOR DEL PUEBLO QUE ROMPE LA REGLA DE DERECHO COMPARADO DE DIFERENCIACIÓN DE MANDATOS. PENSAMOS QUE ATENTA CONTRA LA INDEPENDENCIA DEL OMBUDSMAN EUROPEO,** ya que dependerá de la mayoría política que gobierne en el Parlamento en dicha legislatura. Aunque también puede pensarse que es conveniente la sintonía entre el Parlamento Europeo y el Defensor del Pueblo, al ser éste último un Comisionado, sin que merme la independencia de las Instituciones. **Opinamos que DEBERÍA SER EL PARLAMENTO EUROPEO EL ENCARGADO DE PONER FIN A LAS FUNCIONES DEL MEDIADOR EUROPEO Y NO EL TRIBUNAL DE JUSTICIA.** Se trata de una innovación de Derecho Comparado y que tiene su explicación en la destitución de otras instituciones como son los miembros de la Comisión.

El Ombudsman Europeo está facultado para recibir reclamaciones relativas a casos de mala administración en la acción de las instituciones y órganos comunitarios, de cualquier ciudadano de la Unión o persona física o jurídica que resida o tenga su domicilio social en un Estado miembro. **CREEMOS QUE SE HA OTORGADO AL DEFENSOR DEL PUEBLO EUROPEO INSUFICIENTES INSTRUMENTOS DE ACTUACIÓN. SU MISIÓN DEBERÍA SER AMPLIADA CON LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES.** Existiría una colaboración más estrecha del Ombudsman con el Consejo de Europa y el Tribunal de Derechos de Estrasburgo

sin solapamiento de funcionamiento. Se aprecia un silencio en el TUE sobre las relaciones entre el Defensor del Pueblo Europeo y sus homólogos de los Estados miembros de la Unión. **COMPARTIMOS LA OPINIÓN QUE DEBERÍA EXISTIR UNA JERARQUÍA ENTRE EL DEFENSOR DEL PUEBLO EUROPEO Y LOS DEFENSORES NACIONALES. Una vez agotada la posibilidad de reclamar ante el Mediador Nacional se pudiera recurrir al Defensor del Pueblo Europeo. Se ampliarían así las competencias del Ombudsman Europeo, existiría una mayor cooperación entre los Mediadores Nacionales y el ciudadano se sentiría más vinculado a la Unión Europea.**

BIBLIOTECA VIRTUAL

8.- EVOLUCIÓN Y TRÁNSITO DE LA UNIÓN EUROPEA POR TRES GENERACIONES DE DERECHOS. MODIFICACIÓN DE LAS CONSTITUCIONES Y LEGISLACIONES INTERNAS DE LOS ESTADOS MIEMBROS.

En nuestra opinión, la Unión Europea sufre una evolución y tránsito por "TRES GENERACIONES DE DERECHOS", rodeadas de garantías normativas, jurisdiccionales e institucionales.

Pensamos que el Tratado de la Unión Europea se encuentra en el momento actual de reconocimiento de "LA PRIMERA GENERACIÓN DE DERECHOS", con algunas salvedades. Se recogen **los derechos individuales y políticos** en el Estatuto Personal de Ciudadanía de la Unión Europea **(art. 8 y 8 A a 8 E TUE)** pero no se ha incorporado en el TUE **una "Declaración de Derechos" o "Catálogo de Derechos"** a modo de Constitución Europea, ni ha habido una adhesión de la Unión a la

Convención Europea de Derechos Humanos.

El problema del establecimiento de una "CONSTITUCIÓN EUROPEA" que ampliara los derechos que ya existen del ciudadano de la Unión **podría chocar con el PRINCIPIO DE SOBERANÍA NACIONAL DE LOS ESTADOS DE LA UNIÓN.** Nosotros proponemos que **esa nueva "Constitución Europea" no solapara las Constituciones Nacionales, sino que las complementase** y si molestase el nombre de "Constitución Europea" la llamaríamos **"DECLARACIÓN DE DERECHOS Y DEBERES DEL CIUDADANO DE LA UNIÓN EUROPEA".**

El nombre de "CONSTITUCIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA" pretende, a nuestro entender, reforzar la imagen de la Unión a nivel interior y exterior. El primero querría fortalecer su sentimiento de pertenencia de los ciudadanos a la Unión y el segundo su presencia en las negociaciones con terceros Estados. Prescindiríamos del nombre de Constitución Europea al confiar que los Estados asumirían esa Declaración de Derechos como Derecho Interno por su adhesión al Tratado de la Unión Europea.

Esperamos, que con la CONFERENCIA INTERGUBERNAMENTAL se incorpore "LA SEGUNDA GENERACIÓN DE DERECHOS" en el que se reclamen la regulación de los derechos socio-económicos. Pensamos, que la Unión Europea, en esta segunda etapa, debería adherirse a LA CARTA SOCIAL EUROPEA DE 1989, para ello se dotaría a la Unión de PERSONALIDAD JURÍDICA, y así

se recogerían los derechos del trabajo, sindicación, reunión, derecho de educación, derechos de igualdad de oportunidades entre el hombre y la mujer, etc.

En una tercera etapa estimamos que la Unión Europea incorporaría la "TERCERA GENERACIÓN DE DERECHOS" , formados por nuevos **derechos sociales y derechos culturales,** derechos como, la protección al medio ambiente, creación de sistemas de seguridad de los ciudadanos.

Pensamos que se debería MODIFICAR EL CÓDIGO CIVIL ESPAÑOL e introducir un artículo relativo a la adquisición, pérdida y recuperación de la Ciudadanía de la Unión, que relacionase la adquisición, pérdida y recuperación de la nacionalidad española.

Creemos, que con ocasión de una reforma de nuestra Carta Magna, LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 27 DE DICIEMBRE DE 1978, convendría introducir un precepto que se refiriese a la adquisición, pérdida y recuperación de la Ciudadanía Europea en relación con la nacionalidad española.

Con ambas modificaciones INVOLUCRARÍAMOS A LOS NACIONALES ESPAÑOLES en el ensalzamiento de la Ciudadanía de la Unión Europea y POTENCIARÍAMOS UN MAYOR SENTIMIENTO DE PERTENENCIA A LA COMUNIDAD, porque el problema que subyace en la ciudadanía de la Unión es que LOS CIUDADANOS DE LOS ESTADOS MIEMBROS SE SIENTEN PRIMERO NACIONALES DE SUS PAÍSES

DE ORIGEN ANTES QUE CIUDADANOS DE LA UNIÓN EUROPEA.

Opinamos que LOS ESTADOS MIEMBROS DEBERÍAN MODIFICAR SUS CONSTITUCIONES Y SU NORMATIVA INTERNA REFERENTE A LA NACIONALIDAD del mismo modo que proponemos cambiar nuestro Código Civil y Constitución Española.

9.- ALGUNOS ASPECTOS PUNTUALES DE LA REALIDAD DE LOS DERECHOS EN LOS ESTADOS DE LA UNIÓN.

La violación de los Derechos Humanos en los Estados de la Unión son un HECHO AISLADO. Apreciamos una ACTITUD POSITIVA de los Gobiernos y un afán de superación de dichos actos. La ADHESIÓN del Convenio Europeo de Derechos Humanos y la adopción en sus CONSTITUCIONES de una parte dogmática dedicada a los Derechos Fundamentales en la mayoría de los Estados de la Unión evidencia el compromiso de los países de la Unión de la salvaguardia de los Derechos Humanos.

10.- CONFERENCIA INTERGUBERNAMENTAL DE 1996.

En la negociación final del Tratado de Maastricht algunos TEMAS IMPORTANTES NO PUDIERON SER OBJETO DE ACUERDO, debido a las fuertes discrepancias que mantuvieron distintos Estados miembros. El compromiso que permitió la firma del Tratado fue la convocatoria de una CONFERENCIA INTERGUBERNAMENTAL PARA 1996, en la que deberían volver a tratarse dichos temas. Compromiso que fue fijado en el art.

N.2 y otras disposiciones del Tratado de la Unión Europea.

Se ha atendido **MÍNIMAMENTE LAS PROPUESTAS DE LAS INSTITUCIONES DE LA UNIÓN EUROPEA Y DEL GRUPO DE TRABAJO** constituido al efecto. Pensamos que se debe **EVITAR EL PELIGRO DE "UN NUEVO TRATADO DE MAASTRICHT" ALEJADO DE LOS CIUDADANOS Y CERCANO A LOS GOBIERNOS DE LOS ESTADOS MIEMBROS.**

BIBLIOTECA VIRTUAL MIGUEL DE CERVANTES

XIII.- BIBLIOGRAFÍA.

BIBLIOTECA VIRTUAL MIGUEL DE CERVANTES

1.- BIBLIOGRAFÍA GENERAL.

ALABART, ANNA ; GARCÍA, SOLEDAD GARCÍA ; GINER, SALVADOR. "Clase, Poder y Ciudadanía". Siglo XXI de España Editores. Madrid 1994.

ALDECOA LUZURRAGA, FRANCISCO. "Eficiencia, Eficacia y Democracia". Editorial Sistema, núm. 114 - 115, Madrid 1993.

ALONSO GARCÍA, E. "Maastricht y la Reforma de la Constitución Española". Cuadernos de Información Económica, nº 63. 1992.

BACIGALUPO, MARIANO. "El impacto del Tratado de la Unión Europea en la Reforma Constitucional Alemana de 21 de Diciembre de 1992: El nuevo artículo 23 de la Ley Fundamental de Bonn". Revista Española de Derecho Constitucional nº 39, 1993.

BARÓN CRESPO, ENRIQUE. "Europa en el alba del milenio". Acento Editorial. Madrid 1994.

BOGDANDY, ARMIN VON. "Perfiles de la Europa Integrada. Resultados de una investigación interdisciplinaria acerca del origen, la situación y las perspectivas de la integración europea". Revista del Centro de Estudios Constitucionales nº 15. Mayo - Agosto 1992.

BRU PURON, CARLOS MARÍA. "La Ciudadanía Europea". Editorial Sistema. Madrid 1994.

BUSTOS GISBERT, RAFAEL. "Cuestiones planteadas por la Jurisprudencia Constitucional referente a la ejecución y garantía del cumplimiento del Derecho Comunitario". Revista de Instituciones Europeas, vol. 20, nº 2, Mayo - Agosto 1993.

CAVERO LATAILLADE, ÍÑIGO y ZAMORA RODRÍGUEZ, TOMÁS . "Introducción al Derecho Constitucional". Editorial Universitas. Madrid 1995.

CECCINI, PAOLO; GARRIGUES WALKER, ANTONIO; ILLESCAS ORTIZ; RAFAEL. "La Unión Europea. Eficacia y Democracia". McGraw - Hill /Interamericana de España. Madrid 1994.

CENTRO DE DOCUMENTACIÓN EUROPEA. UNIVERSIDAD DE VALLADOLID. "La Europa de los Ciudadanos". Editorial Lex Nova. Valladolid 1993.

CREWE, C Y RUIZ FABRI, H. "Le Conseil constitutinnel et l'intégration européenne". Revue Universelle des Droits de l'Homme, 8 - 9. 1992.

DE AZAOLA, JOSÉ MIGUEL. "La Unión Europea Hoy". Acento Editorial. Madrid 1994.

DE BUSTURIA, DANIEL. "Guía Práctica Unión Europea". Ciencias

de la Dirección . Madrid 1992.

DE ESTEBAN ALONSO, J. "Ciudadanía Europea y Reforma Constitucional". El Mundo de 3 de Febrero de 1992.

DE VEGA, AGUSTÍN. "Sobre el control previo de constitucionalidad de los Tratados Internacionales (A propósito de la Declaración del Tribunal Constitucional de 1 de Julio de 1992)". Revista de las Cortes Generales nº 29, Segundo Cuatrimestre 1993.

DELGADO-IBARREN GARCÍA-CAMPERO, MANUEL. "El derecho a la Tutela Administrativa y Judicial de los Derechos Comunitarios, y en particular la Tutela por la Comisión y por el Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea". Libro: Los Derechos del Europeo". GIL - ROBLES, JOSÉ Mª. Incipit Editores. Madrid 1993.

DIEZ DE VELASCO VALLEJO, MANUEL. "Instituciones de Derecho Internacional Público". Editorial Tecnos. Madrid 1988.

DIEZ - HOCHELEITNER, JAVIER. "La Reforma Institucional de las Comunidades Europeas acordada en Maastricht". Gaceta Jurídica de la CE, núm. 115, 1992.

DIEZ - PICAZO, LUIS MARÍA. "Reflexiones sobre la idea de Constitución Europea". Revista de Instituciones Europeas. Mayo -Agosto 1993.

DIEZ MORENO, F. "España y la ratificación de Maastricht". Política Exterior, nº 30. 1992 -1993.

EVERLING, ULRICH. "La extensión de la vigencia del Derecho Comunitario Europeo al territorio de la antigua RDA". Revista de Instituciones Europeas vol. 18, nº2, Mayo - Agosto 1991.

FAVOREU, L. "Le contrôle de constituctionnalité du Traité de Maastricht et le developpeent du "Droit Constitutionnel International".

FERNÁNDEZ CASTAÑO, EMILIO. "En torno al Tratado de la Unión Europea". Política Exterior, núm. 29. 1992.

FONSECA MORILLO, FRANCISCO J. Y MARTÍN BURGOS, JUAN A. "La Unión Europea: Génesis de Maastricht". Revista de Instituciones Europeas vol. 19, nº 2, 1992.

FONTAINE, PASCAL Y MALOSSE, HENRI. "Las Instituciones Europeas". Ediciones Rialp. Madrid 1992.

GADBIN, DANIEL. "L'Europe des Villages": ambitions et limites d'une politique communautaire de développement des zones rurales". Revue du Marché Commun, nº 333, Janvier 1990.

GARCÍA DE ENTERRIA, EDUARDO Y OTROS. "Tratado de Derecho Comunitario y otros" .Civitas. Madrid, 1986.

GARCÍA - MORAN, JUAN. "A vueltas con la "Cuestión Alemana" entre la Democracia y la tentación nacionalista". Revista del Centro de Estudios Constitucionales nº 14, Enero -Abril 1993.

GEOGHEGAN - QUINN, MAIRE. "L'Irlande et la Communauté Européenne: les prorités de la Presidence Irlandaise au premier Semestre 1990". Revue du Marché Commun, nº 333, Janvier 1990. París.

GIL - ROBLES, JOSÉ Mª. "Introducción: Ciudadanos de la Unión". Libro: "Los Derechos del Europeo". GIL - ROBLES, JOSÉ Mª. Incipit Editores. Madrid 1993.

GLAESNER, HANS - JOACHIM. "Les problèmes de Droit Comunnautaire soulevés par l'Unification Allemande". Revue du Marché Commun nº 341, Novembre 1990.

GÓMEZ TOVAR, L. Y DELGADO LARIOS, A. "Utopías Libertarias. Esbozo de Historia de las Utopías de MAX NETTLAU". Ediciones Tuero, Madrid 1991.

GONZÁLEZ SÁNCHEZ, ENRIQUE. "Las negociaciones de adhesión de España a las Comunidades Europeas desde Abril de 1984 hasta su conclusión". Revista de Instituciones Europeas vol. 12, nº 2. Mayo - Agosto 1985.

GOYBET, CATHERINE. "Les non-dits du sommet de Rome". Revue du Marché Commun, nº 343, 1991.

GUTIÉRREZ ESPADA, CESÁREO. "El Sistema Institucional de las Comunidades Europeas". Tecnos, Madrid 1988.

GUTIÉRREZ PUEBLA, JAVIER; GUERRA ZABALLOS, ANTONIO. "La Comunidad Económica Europea. Países y organización". Volumen 6. Edit. Santillana. Madrid 1986.

HÄBERLE, PETER. "Derecho Constitucional Europeo". REP ,Rev. Estudios Políticos), núm 75. 1993.

JEAN- VICTOR LUIS. "El ordenamiento jurídico Comunitario". Comisión de las Comunidades Europeas, Bruselas, 1987.

LIROLA DELGADO, ISABEL. "Las relaciones entre la Unión Europea y los países de Europa Central y Oriental: los acuerdos europeos en el marco de la ampliación de la Unión Europea". Revista de Instituciones Europeas vol. 22, nº 1, Enero - Abril 1995.

LÓPEZ AGUILAR, J. "Maastricht y la problemática de la reforma de la Constitución". Revista de Estudios Políticos, nº 77. 1992.

LÓPEZ GARRIDO, DIEGO. Estudio introductorio", En el Tratado de Maastricht. Madrid 1992.

LÓPEZ DE LA TORRE, S. "El Tratado de Maastricht y las consultas populares de Irlanda y Dinamarca". Política

Exterior nº 28. 1992

LÓPEZ GARRIDO, DIEGO. "Código de la Comunidad Europea" Tomo I y II. Madrid 1992.

LUCHAIRE, F. "Le Conseil Constitutionnel et la souveraineté nationale". Revue de Droit Public et Science Politique, 6. 1991

MANGAS MARTÍN, ARACELI. "El Tratado de la Unión Europea: análisis de su estructura general". Gaceta Jurídica de la CE, núm. 115. 1992.

MARTÍNEZ CUADRADO, M. "Maastricht y la Constitución". El País de 7 de Febrero de 1992.

MORAN, FERNANDO. "La Encrucijada de Europa". Editorial Sistema. núm. 114 - 115. 1993.

MORIN, EDGAR. "Pensar Europa. las Metamorfosis de Europa". Gedisa Editorial. Barcelona 1988.

MORO, TOMÁS. "Utopía". Estudio preliminar de ANTONIO POCH. Traducción y notas de EMILIO GARCÍA ESTÉBANEZ. Tecnos, Madrid, 1987.

MOCK, ALOïS. "L'Autriche paternaire naturel de la Communaté Européenne". Revue du Marché Commun, nº 333, Janvier 1990.

París.

MUÑOZ MACHADO, SANTIAGO. "La Unión Europea y las mutaciones del Estado". Alianza. Madrid 1993.

OREJA, MARCELINO. "Una Constitución para Europa". Anuario El Mundo. Madrid 1994.

OYA GONZÁLEZ, JESÚS JUAN. "Europa. Hombres y modelos". Volumen 5. Editorial Santillana. Madrid 1986.

PARLAMENTO EUROPEO. "Maastricht. El Tratado sobre la Unión Europea. La Posición del Parlamento Europeo". Editorial CECA - CEE - CEEA, Bruselas. Luxemburgo 1992.

PARLAMENTO EUROPEO. "1993 Los Nuevos Tratados. Propuestas del Parlamento Europeo". Editorial CECA- CEE - CEEA, Bruselas. Luxemburgo 1991.

PÉREZ TREMPS, PABLO. "El concepto de integración supranacional en la Constitución". Revista del Centro de Estudios Constitucionales nº 13, Septiembre - Diciembre 1992.

PÉREZ TREMPS, PABLO. "Las condiciones constitucionales al proceso de ratificación del Tratado de Maastricht en el Derecho Comparado". Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense. Monográfico 18. Madrid 1994.

PÉREZ TREMPS, PABLO. "Constitución Española y Comunidad Europea". Madrid 1994.

REICH, CHARLES. "Qu'est-ce que... le Déficit Démocratique?". Revue du Marché Commun, nº 343, 1991.

RODRÍGUEZ IGLESIAS, GIL CARLOS. "La Constitución de la Comunidad Europea". Noticias / CEE, núm. 100. 1993.

RUBIO LLORENTE. "La Constitución Española y el Tratado de Maastricht". Revista Española de Derecho Constitucional, nº 36. 1992.

SÁNCHEZ AGESTA, LUIS. "Principios de Teoría Política". Editorial Edersa. Madrid 1986.

SÁNCHEZ AGESTA, LUIS. "Sistema Político de la Constitución Española de 1978". Editorial Edersa, Madrid 1987.

SÁNCHEZ VALLEJO, MARÍA ANTONIA. "100 Preguntas sobre Maastricht. Las claves más útiles del Tratado ". Ediciones Tiempo. Madrid 1992.

SANTAOLALLA LÓPEZ, F. "El Acta Unica Europea y su inconstitucionalidad en Irlanda (Sentencia del Tribunal Supremo de Irlanda de 9 de Abril de 1987)". Noticias CEE, 37. 1988.

BIBLIOTECA VIRTUAL MIGUEL DE CERVANTES

SECRETARÍA DE ESTADO PARA LAS COMUNIDADES EUROPEAS, COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS. OFICINA EN ESPAÑA, BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO. "La Unión Europea . Breve Introducción al Tratado de Maastricht." Madrid 1992.

SIDJANSKI, DUSAN. "Objetif 1993: une Communauté Féderale Européenne (1)". Revue du Marché Commun, nº 342, Décembre 1990.

SIDJANSKI, DUSAN. "Actualité et dynamyque du Fédéralisme Européen". Revue du Marché Commun, nº 341, Novembre 1990.

SIGLO XX. HISTORIA UNIVERSAL 26. "Hacia la Unidad Europea. De Gaulle y la V República". Historia 16. Madrid 1983.

SILVA DE LAPUERTA, ROSARIO. "El Procedimiento ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas". Editorial La Ley. Bilbao 1986.

STEIN, TORSTEN. "La Sentencia del Tribunal Constitucional Alemán sobre el Tratado de Maastricht". Revista de Instituciones Europeas vol. 21, nº 3, Setiembre - Diciembre 1994.

VAN DOORN, JULIETE. "La progresiva comunitarización del Convenio de Bruselas (Comentario a la Sentencia del TJCE de 10 de Febrero de 1994, as. C-398/92, Firma Mund & Fester c. Firma Hatrex International Transport). revista de

Instituciones Europeas vol. 21, nº 3, Setiembre - Diciembre 1994.

VEGA MOCOROA, ISABEL. "Derecho Comunitario: Normas Básicas". Lex Nova. Valladolid 1993.

BIBLIOTECA VIRTUAL MIGUEL DE CERVANTES

2.- BIBLIOGRAFÍA POR CAPÍTULOS.

I.- ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA CIUDADANÍA DE LA UNIÓN EUROPEA.

ALONSO GARCÍA, R. "Código del "Tratado de la Unión Europea", Editorial Civitas, Madrid 1995.

BRU PURON, C. M. "De la Europa de los ciudadanos a la ciudadanía de los europeos", en el libro del Centro de Documentación Europea de la Universidad de Valladolid "la Europa de los Ciudadanos". Editorial Lex Nova. Valladolid 1993.

BRU PURON, C. M. La Ciudadanía Europea. Editorial Sistema. Madrid 1994.

CAVERO LATAILLADE, ÍÑIGO. Curso de Doctorado en la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, 1992 -1993, "Desarrollo del proceso de Unificación Política Europea".

DIRECCIÓN GENERAL DE INFORMACIÓN, COMUNICACIÓN Y CULTURA DE LA COMISIÓN CE. "Europa de los Ciudadanos. Información de Base". Prólogo del Comisario RIPA DI MEANA; Comunidades Europeas; Disketes de Información "La Europa de los Ciudadanos". Sin fecha.

ENCICLOPEDIA SALVAT. "Ciudadanía". Editorial Salvat Editores S.A., Barcelona 1969.

ENCICLOPEDIA SALVAT. "Ciudadano, na". Editorial Salvat Editores S.A., Barcelona 1969.

GUTIÉRREZ PUEBLA, J Y GUERRA ZABALLOS. "La Comunidad Económica Europea. Países y Organización". Imago, Biblioteca Santillana de Consulta, Madrid 1986.

MANGAS MARTÍN, A, "La ciudadanía de la Unión". "Jornadas sobre el Defensor del Pueblo en el Tratado de la Unión Europea", Universidad Carlos III de Madrid, Noviembre 1992.

NUEVA ENCICLOPEDIA LAROUSSE. Voz: "Comunidad Europea", Editorial Planeta, Barcelona 1981.

PÉREZ-BUSTAMENTE, ROGELIO. Los Estados de la unión Europea. Historia Política y Constitucional. Dykinson 1994.

TAMAMES, R. "1986-1996: Diez años en la Unión Europea". Revista Dinero, Grupo Negocios, Madrid 1996.

TRUYOL, A. "Las incidencias institucionales del Informe Tindemans", Revista de Instituciones Europeas vol. 3, nº 2, 1976.

II.- LOS DERECHOS FUNDAMENTALES EN EL PROCESO DE APARICIÓN DE LA CIUDADANÍA DE LA UNIÓN EUROPEA.

AGUIAR DE LUQUE, LUIS. "Los Límites de los Derechos Fundamentales". Revista del Centro de Estudios Constitucionales nº 14, Enero - Abril 1993.

ALDECOA LUZURRAGA, FRANCISCO. "Eficiencia, Eficacia y Democracia". Sistema, núm. 114 - 115, 1993.

BON, PIERRE. "La protección constitucional de los Derechos Fundamentales: Aspectos de Derecho Comparado Europeo". Revista del Centro de Estudios Constitucionales nº 11. Enero -Abril 1992.

CARRERAS SERRA, FRANCESC DE. "Análisis del Proyecto de Constitución Europea". Revista de la facultad de derecho de la Universidad Complutense, nº 18. 1994.

CARRILLO SALCEDO, J.A. "Protección de Derechos Humanos en el Consejo de Europa: hacia la superación de la dualidad entre derechos civiles y políticos y derechos económicos y sociales". Revista de Instituciones Europeas ,vol. 18, núm. 2. Mayo - Agosto 1991.

CASTRO-RIAL GARRONE, FANNY. "Decisiones del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (1993)". Revista de Instituciones

Europeas vol. 22, nº 1, Enero - Abril 1995.

CHUECA SANCHO, ANGEL G. Los Derechos Fundamentales en la Comunidad Europea. Bosch, Casa Editorial. Barcelona 1989.

DIEZ - HOCHELEITNER, JAVIER. "La Reforma Institucional de las Comunidades Europeas acordada en Maastricht". Gaceta Jurídica de la CE, núm. 115, 1992.

DIEZ-PICAZO, LUIS MARÍA. "Reflexiones sobre la idea de Constitución Europea". Revista de Instituciones Europeas. Volumen 20, nº 2. 1993.

DIEZ-PICAZO, LUIS MARÍA. ")Una Constitución sin Declaración de Derechos? (reflexiones constitucionales sobre los derechos fundamentales en la Comunidad Europea). Revista Española de Derecho Constitucional nº 32, 1991.

DUPARC, CHRISTIANE. "La Comunidad Europea y los Derechos Humanos". Documento de la Comisión de la C.E. Oficina de publicaciones de las Comunidades Europeas. octubre de 1992.

FERNÁNDEZ CASTAÑO, EMILIO. "En torno al Tratado de la Unión Europea". Política Exterior, núm. 29. 1992.

FERNÁNDEZ SEGADO, FRANCISCO. "La Teoría Jurídica de los Derechos Fundamentales en la Doctrina Constitucional". Revista Española de Derecho Constitucional nº 39, Septiembre

- Diciembre 1993.

FERNÁNDEZ TOMÁS, ANTONIO F. "La adhesión de las Comunidades Europeas al Convenio para la protección de los Derechos Humanos (CEDH): un intento de solución al problema de la protección de los derechos fundamentales en el ámbito comunitario". RIE, Vol. 12, nº 3, 1985.

FLAUSS, J. F. "Actualité de la Convention Européenne de Droits de l'Homme". L'Actualité juridique - Droit Administratif. 20 Junio 1992.

GAHAM, H. "Le système de protection des droits de l'home de l'Organization des Nations Unies el ses institutions specialisées". Reveil des Cours. Textes et Sommaires. Estrasburgo. (2 - 30 Julio 1993, 240 sesión de enseñanza del Instituto Internacional de Derechos Humanos.

GARCÍA DE ENTERRIA, EDUARDO Y OTROS. Tratado de Derecho Comunitario y otros. Civitas. Madrid, 1986.

GUTIÉRREZ ESPADA, CESÁREO. "El Sistema Institucional de las Comunidades Europeas". Tecnos, Madrid 1988.

HÄBERLE, PETER. "Derecho Constitucional Europeo". REP (?Rev. Estudios Políticos), núm 75. 1993.

JEAN- VICTOR LUIS. El ordenamiento jurídico Comunitario.

Comisión de las Comunidades Europeas, Bruselas, 1987.

JIMÉNEZ PIERNAS, C."La Protección Diplomática y Consular del Ciudadano de la Unión Europea". Revista de Instituciones Europeas nº 1, 1993.

LIMA TORRADO, JESÚS Y ROVETTA CLYVER, FERNANDO. "Líneas fundamentales para una teoría del poder como presupuesto de la teoría de los Derechos Humanos". Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense nº 80. 1992.

LÓPEZ GARRIDO, DIEGO. Estudio introductorio", En el Tratado de Maastricht. Madrid 1992.

MAHONEY, P. "Judicial activism and judicial self -restraint in the European Convention of Human Rights: two sides of the same coin". Human Rights Law Journal, vol. 11. 1990.

MANFRED A. DAUSES. La protección de los Derechos Fundamentales en el orden Comunitario. Gaceta Jurídica de la CE, nº 96. 1991.

MANGAS MARTÍN, ARACELI. "El Tratado de la Unión Europea: análisis de su estructura general". Gaceta Jurídica de la CE, núm. 115. 1992.

MORAN, FERNANDO. "La Encrucijada de Europa". Sistema. núm. 114 - 115. 1993.

MUÑOZ MACHADO, SANTIAGO. "La Unión Europea y las mutaciones del Estado". Alianza. Madrid 1993.

PÉREZ VERA, ELISA. "El Tratado de la Unión Europea y los Derechos Humanos". Revista de Instituciones Europeas. Volumen nº 20, nº 2. 1993.

PÉREZ VERA, E. "La protección de los derechos humanos en la Comunidad Europea". Sistema. Núms. 114 - 115. Junio de 1993.

PESCATORE. "Les droits de l'homme et l'integration europénne". Cahiers de Droit Européenne. 1968.

PESCATORE. "La Cour de Justice des Communautés européennes et la Convention Européenne de droits de l'homme". Mélanges en l'honneur de Gerard J. Wiarda, Heymann, Colonia, 1988.

RODRÍGUEZ MATEOS, PILAR. "La protección jurídica del menor en la Convención sobre los Derechos del Niño de 20 de Noviembre de 1989". Revista Española de Derecho Internacional nº 2. 1992.

RODRÍGUEZ IGLESIAS, GIL CARLOS. "La Constitución de la Comunidad Europea". Noticias / CEE, núm. 100. 1993.

RODRÍGUEZ IGLESIAS, GIL CARLOS. "La protección de los Derechos Fundamentales en la Jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas". En el Libro de VV.AA:

"El Defensor del Pueblo en el Tratado de la Unión Europea". Jornadas celebradas los días 2 y 3 de Noviembre de 1992. Universidad Carlos III. 1993

RUIZ- JARABO, DAMASO. "Técnica Jurídica de protección de los Derechos Humanos en la Comunidad Europea". Revista de Instituciones Europeas, Enero -Abril, 1990.

RUIZ MIGUEL, CARLOS. "Los Derechos Fundamentales en la relación entre el Derecho Comunitario y el Ordenamiento Nacional". Noticias de la Unión Europea, nº 120, Enero 1995. CISS.

SALADO OSUNA, ANA. "El Protocolo de Enmienda número 11 al Convenio Europeo de Derechos Humanos". Revista de Instituciones Europeas vol. 21, nº 3, Setiembre - Diciembre 1994.

SALADO OSUNA, ANA. "Las funciones del Comité Europeo para la prevención de la Tortura". Revista de Instituciones Europeas vol. 21, nº 2, Mayo - Agosto 1994.

SEGARRA I TRIAS, E. "Los derechos fundamentales y las libertades públicas de los extranjeros en España. Protección jurisdiccional y garantías".Barcelona. Ed. Bosch. 1991.

SUÑE LLINAS, EMILIO. "Tribunal Europeo de Derechos Humanos". Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad

BIBLIOTECA VIRTUAL MIGUEL DE CERVANTES

Complutense nº 80. 1992.

III.- CONCEPTO, ADQUISICIÓN Y CONTENIDO DE LA CIUDADANÍA DE LA UNIÓN EUROPEA.

AGUIAR DE LUQUE, L. Art. 23. Derecho de Participación. ALZAGA, O. (dir). Comentarios a las Leyes Políticas. Tomo II.

ALEN, ANDRE Y ERGEC RUSEN. "Federal Belgium after the fourth state reform of 1993". Ministry of Foreing Affairs, External Trade and Development Cooperation. Brussels, March 1994.

ÁLVAREZ CONDE, A. "Curso de Derecho Constitucional", vol. 1, Tecnos, Madrid 1992.

BARÓN, E. "Europa en el alba del milenio". Acento Editorial, Madrid 1994.

"BASIC LAW FOR THE FEDERAL REPUBLIC OF GERMANY". Promulgued by the Parliamentary Council on 23 May 1949.

BILBENY, NORBERT. "Europa después de Sarajevo. Claves éticas y políticas de la ciudadanía europea". Ediciones Destino, Barcelona 1996.

BORRAJO INIESTA. "El status constitucional de los

extranjeros", en Estudios sobre la Constitución Española. Homenaje al Profesor E. García de Enterría. Ed. Civitas, Madrid, 1991.

BRU PURON, C. "La Ciudadanía Europea". Editorial Sistema, Madrid 1994.

CABEZÓN ALONSO, JESÚS Y RODRÍGUEZ ALARCÓN, JUAN. "La Dimensión Social de la Ciudadanía Europea". ICE, Tribuna de Economía nº 716. 1993.

CASCAJO CASTRO, J. L. y GARCÍA ÁLVAREZ, M. " Constituciones Extranjeras contemporáneas". Tecnos, Madrid, 1994.

CASSESE, A, CLAPHAM, A Y WEILER, J. "1992 - Quels sont nos droits? Un Programme d'action en matière de droits de l'homme". Droits de l'homme et Communauté Européenne. Vers 1992 et au-delá. Estrasburgo. 20 - 21 Noviembre 1989.

CAVERO LATAILLADE, ÍÑIGO Y ZAMORA RODRÍGUEZ, TOMÁS. "Introducción al Derecho Constitucional". Editorial Universitas, S.A, Madrid 1995.

COLOMBO COMMISSION. Report to the Council of Europe, Estrasburgo, Consejo de Europa, 1986.

COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS. "La Europa de los Ciudadanos: Información de Base". Sin fecha.

COHEN - JONATHAN , G. "La problématique de l'ádhesion des Communautés Européennes a la Convection Européenne de Droits de l'Homme". En Etudes de Droit des Communautés Européennes". París. Ed. Pedone. 1984.

COHEN - JONATHAN, G. "L'incidence de la Convention Européenne des Droits de l'Homme sur les Communautés Européennes". Biblioteca del Instituto Internacional de Derechos Humanos.

CHUECA SANCHO, A. "Los derechos fundamentales en la Comunidad Europea". Barcelona. Bosch. 1989.

CLOTET I MIRO, MARÍA-ANGELS. "La Carta Europea de las Lenguas Regionales o Minoritarias". Revista de Instituciones Europeas vol. 21, nº 2, Mayo - Agosto 1994.

DARANAS PELÁEZ, M. "Las Constituciones Europeas". Editorial Nacional, Madrid 1979.

DE ESTEBAN, J. Ciudadanía Europea y Reforma Constitucional. El Mundo. 3 de Febrero de 1992.

DE ESTEBAN, JORGE Y GONZÁLEZ- TREVIJANO, P. J. Curso de Derecho Constitucional Español, I. Universidad Complutense. Madrid.

DIEZ- PICAZO Y GULLÓN, A. Sistema de Derecho Civil, vol. I.

Tecnos. Madrid 1982.

DIEZ - PICAZO, L. M.)Una Constitución sin Declaración de derechos? (Reflexiones constitucionales sobre los derechos fundamentales en la Comunidad Europea). Revista Española de Derecho Constitucional, núm. 32. 1991.

"Dossier Parlement Europeen et droits de l'homme". Luxemburgo. 1989.

EDITORIAL CIVITAS, 1995. "El Tratado de la Unión Europea". EL TUE es firmado en Maastricht el 7 de Febrero de 1992, publicado en Bruselas el 12 de Febrero de 1992.

ENCICLOPEDIA SALVAT. "Nacionalidad". Salvat Editores S.A, Barcelona 1969.

ENCICLOPEDIA SEIS. "Ciudadanía".

ENCICLOPEDIA LAROUSSE. "Nacionalidad". Editorial Planeta, Barcelona, Marzo de 1981.

EVANS, A Y JESSURUN D'OLIVEIRA, H.-U. "Nationality and Cittizenship", en Human Rights and the European Community: Methods of Protection, vol. II, Baden - Baden, Nomos Verlasellschaft, 1991.

ETIENNE, B. "The Question of European Citizenship".

Contemporary European Affairs, vol. 2, núm. 3. Oxford 1989.

EVANS, A. Y JESSURUN D'OLIVEIRA, H.-U. "Nationality and Citizenship". En Human Rights and the European Community: Methods of Protection, vol. II. Baden - Baden, Nomos Verlagsge-sellschaft. 1991.

FERNÁNDEZ TOMÁS, A. "La adhesión de las Comunidades Europeas al Convenio Europeo para la protección de los Derechos Humanos (CEDH): Un intento de solución al problema de la protección de los derechos fundamentales en el ámbito comunitario". Revista de Instituciones Europeas, vol. 12, núm. 3. 1985.

"Information and Notices". Official Journal of European Communities, núm. C-103/I, 1977.

JIMÉNEZ PIERNAS, C. "La protección diplomática y consular del ciudadano de la Unión Europea". Revista de Instituciones Europeas, nº 1, 1993.

KOVAR, R. Y SIMON D. "La citoyenneté européenne". Cahier de Droit Européen. 1993.

KLOP, C. J. "La ciudadanía de la Unión Europea: valores y perspectivas fundamentales una perspectiva democristiana". Wetenschappelijk Instituut Voor Het CDA. Institute for Policy Research Planning for the Christian Democrat Appeal.

LIÑÁN NOGUERAS, D. "De la Ciudadanía Europea a la Ciudadanía de la Unión". Gaceta Jurídica de la CEE, nº 115, D-17, 1992.

LÓPEZ GARRIDO, D. "Libertades económicas y derechos fundamentales en el sistema comunitario europeo". Tecnos. Madrid 1986.

LOUIS, J. V. "El ordenamiento Jurídico comunitario". Bruselas 1991.

LPPOLIS, L. "La citadinanza europea prevista dal Trattato sull'Unione Europea e l'ordinamento constitucionale italiano". Studi parlamenti e di política constituzionale, 97 -98, 1992.

LUCES GIL, FRANCISCO. "El nuevo régimen español de la nacionalidad y la vecindad civil (Leyes de 15 de Octubre y 17 de Diciembre de 1990)". Revista General de Derecho nº 558, Marzo 1991.

MANGAS MARTÍN, A. "El Tratado de la Unión Europea: Análisis de su estructura general". Gaceta Jurídica de la CE, D-17, 1992.

MARTÍ DE VESES PUIG, MARÍA DEL CARMEN. Nacionalidad. Nueva Enciclopedia Seix.

MARTÍNEZ CARO DE LA CONCHA CASTALLEDA, SANTIAGO. "El punto

de vista español sobre el tema de la Ciudadanía de la Unión". Conferencia.

MENDELSON, M.M. "L'incidence du droit communautaire sur la mise en oevre de la Convection Européenne des Droits de l'Homme". Estrasburgo. Conseil d'Europe. 1984.

MONTEJO VELILLA, SALVADOR. "Los ciudadanos de Europa y el Mercado Interior". Libro: "Los Derechos del Europeo". GIL - ROBLES, JOSÉ Mª. Incipit Editores. Madrid 1993.

NACIONES UNIDAS. Anuario Jurídico 1980. Opinión Jurídica de la Secretaría de las Naciones Unidas, de 24 de Octubre de 1980, sobre "Empleo del término "no nacionales" en la práctica internacional.

PARLAMENTO EUROPEO. DIRECCIÓN GENERAL DE COMISIONES Y DELEGACIONES. COMISIÓN DE ASUNTOS INSTITUCIONALES. Documento de Trabajo de la SRA. BINDI. Ponente para la Ciudadanía (7 de Febrero de 1992).

PARLAMENTO EUROPEO. "1993. Los nuevos Tratados". Luxemburgo, 1991.

PEÑA, M Y DE QUIROS, B. "De los españoles y extranjeros". Comentarios al Código Civil y compilaciones forales", Tomo I, Edersa, Jaén 1978.

PÉREZ BUSTAMANTE, R. "Los Estados de la Unión Europea. Historia Política y Constitucional". Dykinson 1994.

PÉREZ SERRANO, N. "Tratado de Derecho Político". Civitas, Madrid 1976.

PERRAKIS, S. E. "Contribution au débat sur la protection communautaire des droits de l'homme: La Declaration des droits et libertés fondamentaux du Parlement Européen". Revue du Marché Commun, núm. 338. 1990.

PESCATORE, P. "La Cour de Justice des Communautés Européennes et la Convention Européenne des Droits de l'Homme". En MATSCHER, F. Y PETZOLD, H. (eds.). "Protecting Human Rights: La dimensión européenne". Kassel. 1988.

PROPUESTA ESPAÑOLA. "Hacia una ciudadanía Europea (Propuesta Oficial de España. Octubre de 1990)". Revista de Instituciones Europeas, vol. 18, núm. 1. 1991.

RALLO LOMBARTE, ARTEMI. "Los Derechos de los ciudadanos Europeos". Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense. Monográfico 18. XIII Congreso de la Asociación Española de Teoría del estado y Derecho Constitucional. Madrid 1994.

REAL ACADEMIA ESPAÑOLA DE LA LENGUA. Diccionario de la Lengua Española. Edit. Espasa - Calpe. Madrid 1984.

Revista de Instituciones Europeas, vol. 19, núm. 1. 1982.

ROBLES MORCHÓN, G. "Los derechos fundamentales en la Comunidad Europea". Madrid. Ed. Ceura. 1988.

SÁNCHEZ FERRIZ, R. "Estudio sobre las Libertades". Tirant lo Blanch. Valencia 1989.

SÁNCHEZ FERRIZ, R. "Los derechos constitucionales y el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana". En "Estudio sobre el Estatuto Valenciano", tomo IV. Valencia. Generalitat Valenciana. 1993.

SICCA, M. "Verso la Cittadinanza europea". Florencia, Le Monnier, 1978.

SICCA, M. "La cittadinanza europea". Florencia, Le Monnier. 1978.

SOLBES MIRA, PEDRO. "La citoyenneté européenne". Revue du Marché Commun, núm. 345. Mars 1991.

SLYNN, G. "La Cour de Justice des Communautés Européenneset le droits de l'homme". En TURP, D Y BEAUDOIN, G.A. (dirs). "Perspectives cannadiennes et européenes des droits de la personne". Québec. Les Editions Yvon Blais. 1986.

STEPHANOU, CONSTANTIN A. "Identité et Citoyenneté

Européennes". Revue du Marché Commun, nº 343, 1991.

XIFRA HERAS. J. "Ciudadano". ENCICLOPEDIA SEIS.

IV.- EL DERECHO DE LIBRE CIRCULACIÓN Y RESIDENCIA DEL CIUDADANO DE LA UNIÓN EUROPEA.

ALBERTI ROVIRA, ENOCH. "La claúsula de Libre Circulación y la garantía de la Unidad de Mercado Interno en la Constitución Española de 1978. Revista del Centro de Estudios Constitucionales nº 14, Enero - Abril 1993.

BOUZA I VIDAL, NURIA. "El ámbito personal de aplicación del Derecho de Establecimiento en los supuestos de Doble Nacionalidad . Comentarios a las Sentencia del TJCE de 7 de Julio de 1992 en caso de Micheletti c. Delegación del Gobierno de Cantabria (As. C 369/90)".Revista de Instituciones Europeas, vol. 20, nº 2, Mayo - Agosto 1993.

BRU PURON, CARLOS MARÍA. La Ciudadanía Europea. Editorial Sistema. Madrid 1994.

CEREXHE, E. "Le Droit Européen". Leuven, 1979.

DORREGO DE CARLOS, ALBERTO. "La Libertad de Circulación de personas: del Tratado de Roma al Tratado de la Unión

Europea". Libro: "Los Derechos del Europeo". GIL - ROBLES, JOSÉ Mª. Incipit Editores. Madrid 1993.

ESCOBAR HERNÁNDEZ, C. "El Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen y el Convenio de Dublín: una aproximación al asilo desde la perspectiva comunitaria". Revista de Instituciones Europeas, vol. 20, núm. 1, Enero - Abril 1993.

GONZÁLEZ RIVAS, JUAN JOSÉ. Extranjería y Libre Circulación de Personas". Editorial Comares. Granada 1995.

JIMÉNEZ DE PARGA MASEDA, PATRICIA. "El Derecho a la Libre Circulación de las Personas Físicas en la Europa Comunitaria". Editorial Tecnos. Madrid 1994.

JIMÉNEZ DE PARGA Y MASEDA, P. "Reflexiones sobre la puesta en aplicación "en su totalidad", el 26 de Marzo de 1995, del Convenio de Aplicación del Acuerdo de Schengen de 19 de Junio de 1990". Revista de Instituciones Europeas, vol. 22, nº 3, Septiembre - Diciembre de 1995.

LIROLA DELGADO, MARÍA ISABEL. "Libre Circulación de Personas y Unión Europea". Editorial Civitas. Fundación Universidad Empresa. Madrid 1994.

MANGAS MARTÍN, A. "La Declaración del Tribunal Constitucional sobre el art. 13.2 de la Constitución (derecho de sufragio pasivo de los extranjeros): una reforma constitucional

innecesaria o insuficiente". Revista Española de Derecho Internacional, vol. XLIV, 1992, nº 2.

MARKS, GARY Y LLAMAZARES, IVAN. "la transformación de la movilización regional en la Unión Europea". Revista de Instituciones Europeas vol. 22, nº1, Enero - Abril 1995.

ORTIZ - ARCE DE LA FUENTE, ANTONIO. "La Extranjería no Comunitaria en el marco de la Comunidad Económica Europea. Hacia la configuración de una Política Migratoria Comunitaria y el reforzamiento de los controles exteriores". Revista del Centro de Estudios Constitucionales nº 12, Mayo - Agosto 1992.

"PROPUESTA de texto articulado sobre Ciudadanía Europea presentado por la Delegación Española a la Conferencia Intergubernamental sobre la Unión Política", de 20 de Febrero de 1991, Revista de Instituciones Europeas, 1991.

PRETOT, X. "La conformité à la Constitution de la loi autorisant l'approbation de la Convention d'ápplication de l'Accord de Schengen ". Revue Trimestrielle de Droit Europeen, 11992.

TORRES UGENA, N. "Textos normativos de Derecho Internacional Público". Civitas, Códigos básicos, Madrid 1994.

TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS:" Sentencia

de 7 de Julio de 1992, Micheletti y otros c. Delegación del Gobierno de Cantabria, as. c-369/90. Derecho de Establecimiento. Doble Nacionalidad". Revista de Instituciones Europeas vol. 19, nº 3, 1992.

VEDEL. G. "Schengen et Maastricht". Revue Française de Droit Administratif, 2. 1992.

VIGNES, D. "Le project de la Présidence Luxembourgeoise d'un "Traité sur l'Union". Revue du Marché Commun et de l'Union Européenne, 1991.

BIBLIOTECA VIRTUAL

V.- EL DERECHO DE SUFRAGIO ACTIVO Y PASIVO EN LAS ELECCIONES LOCALES Y EUROPEAS DEL CIUDADANO DE LA UNIÓN EUROPEA.

ALDECOA, F. Y MUÑOZ, A. "Hacia una ley electoral uniforme para las elecciones al Parlamento Europeo: problemas que suscita": Revista de Instituciones Europeas, núm. 3. 1986.

ALLUE BUIZA, A. "El Parlamento Europeo. Valladolid. 1990.

ALONSO DE ANTONIO, J.A. Comunicación: "El derecho de sufragio de los ciudadanos europeos en las elecciones municipales en el Estado de residencia. El caso de España". XIII Congreso de la Asociación Española de Teoría del Estado y Derecho Constitucional. Facultad de Derecho de la U.C.M , 25 y 26 de

Noviembre de 1993.

ALONSO DE ANTONIO, J. A. "El derecho de sufragio de los ciudadanos europeos en las elecciones municipales en el Estado de residencia. El caso de España". Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense nº 18, Madrid, 1994.

ALONSO DE ANTONIO, JOSÉ ANTONIO. El Derecho de Sufragio de los Ciudadanos europeos en las Elecciones Municipales en el Estado de Residencia. El caso de España. Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense. Monográfico 18. Madrid 1994.

ÁLVAREZ CONDE, E. "Curso de Derecho Constitucional". Vol.I, Tecnos, Madrid. 1992.

ÁLVAREZ CONDE, E. "El sistema electoral en las elecciones al Parlamento Europeo", en VV.AA: V Jornadas de Derecho Parlamentario (en prensa).

ÁLVAREZ CONDE, ENRIQUE Y ARNALDO ALCUBILLA, ENRIQUE. Criterios para la Unificación Electoral Europea". Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense. XII Congreso de la Asociación Española de Teoría del Estado y Derecho Constitucional. Monográfico 18. Madrid 1994.

ÁLVAREZ CONDE, E. "Curso de Derecho Constitucional", vol. II.

Tecnos. Madrid. 1992.

ÁLVAREZ CONDE, E. "El sistema electoral en las elecciones al Parlamento Europeo". En el libro colectivo "V Jornadas de Derecho Parlamentario, sobre la "Legislación Electoral". Congreso de los Diputados. Madrid 1993.

ALONSO GARCÍA, E. "Maastricht y la reforma de la Constitución española". Cuadernos de Información Económica, núm. 63. 1992.

ALONSO GARCÍA, E. "La incidencia en el orden constitucional español de la LO 10/85, de 2 de Agosto, de autorización para la adhesión de España a las Comunidades Europeas, como puesta en práctica del art. 93 de la Constitución". En GARCÍA DE ENTERRIA (DIR.). "Tratado de Derecho Comunitario, I". Civitas. Madrid. 1986.

ALZAGA, O. (dir). "Comentarios a las leyes políticas. Constitución Española de 1978", t, II. Edersa. Madrid. 1984.

AMATO Y BARBERA. "Manuali di diritto Pubblico". Bolonia. 1984.

ARISTÓTELES. "Política. Libro III, cap. 11. Madrid.. 1974.

ARNALDO ALCUBILLA, ENRIQUE. "El derecho de sufragio de los ciudadanos comunitarios en el Estado de residencia en las Elecciones Locales y Europeas". Libro: "Los Derechos del

Europeo". GIL - ROBLES, JOSÉ Mª. Incipit Editores. Madrid 1993.

ARNALDO ALCUBILLA, ENRIQUE. "El derecho de sufragio de los extranjeros en las elecciones locales". Revista Española de Derecho Constitucional, núm. 34. 1992.

ARNALDO ALCUBILLA, ENRIQUE. "Elecciones al Parlamento Europeo". Revista de Derecho Político, nº 27-28, 1988.

ARNALDO ALCUBILLA, E. "La representación política europea". En el libro colectivo "Europa: un orden jurídico para un fin político". Madrid. 1992.

ASTARLOA HUARTE - MENDICOA. "Las perspectivas del procedimiento electoral uniforme en las elecciones la Parlamento Europeo". Boletín de Derecho de las Comunidades Europeas núm. 17. 1988.

BORRAJO INIESTA, I. "El status constitucional de los extranjeros". Libro: "Estudios sobre la Constitución Española. Homenaje al Profesor Eduardo García de Enterría". Tomo II, Civitas, 1991.

BURBAN, J. L. "Le nouveau au projet d'élection du Parlemt Européen au sufrage universel: du projet Dehousse au projet Patjin. Cahiers de Droit Européen, núm 1 - 2. 1975.

BRU PURON, C. Mª. "La ciudadanía europea". Editorial Sistema, Madrid 1994.

BUTLER Y RANNEY (EDS.). "Referendum, a comparative study". Washington, 1978.

CHABOT, J. l. "Elections européenes". Grenoble. 1980.

CHUECA SERRANO, J. "El principio de elección directa del Parlamento Europeo". Revista de Instituciones Europeas, núm. 2. 1978.

COTTERET Y EMERI. "Sistemas Electorales". Madrid. 1973.

COVA, COLETTE. "Lomé IV: une Convention pour 10 ans". Revue du Marché Commun, nº 333, Janvier 1990. París.

CURSO: "Dimensión interna de la U.E.: Unión Política". 27 de Noviembre a 1 de Diciembre de 1995. Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad Complutense de Madrid.

DE ESTEBAN, J Y GONZÁLEZ TREVIJANO, P. J. "Curso de Derecho Constitucional Español, I". Facultad de Derecho, Universidad Complutense. Madrid. 1992.

DE ESTEBAN, J Y LÓPEZ GUERRA, L. "El régimen constitucional español", vol. 1. Labor. Barcelona. 1980.

DE ESTEBAN, J. "La ciudadanía europea y la reforma de la Constitución". El Mundo. 3 de Febrero de 1992.

DE ESTEBAN, J. "Un toque de atención". El Mundo. 10 de Marzo de 1992. Libro "El Estados de la Constitución". Libertarias / Prodhufi. Madrid. 1992.

DE LA CAMARA PUIG, MATILDE. "La problemática constitucional en torno a Maastricht: el derecho de sufragio pasivo de los ciudadanos europeos en el ámbito local". Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid, núm. 80. 1992.

DE LOBKOWICZ, W. "Un droit de vote pour tous les européens. Commentaires de la proposition de Directive du 22 Juin 1988". Revue du Marché Commun, núm. 322. 1988 (versión en castellano en Boletín de Documentación del Ministerio del Interior, núm. 120. 1990).

DE OTTO, I, BASTIDA, F Y PUNSET, R. "Lecciones de Derecho Constitucional", vol. 1. Oviedo 1980.

DE OTTO, I Y PARDO. "Derecho Constitucional. Sistema de Fuentes". Ariel. Barcelona. 1987.

DEL ESTAL, GABRIEL. Democracia Semántica (Reflexiones sobre el Sistema Electoral Español). Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense. Monográfico 18. Madrid

1994.

DUVERGER, M. "L'influence des sistemes electorals sur la vie politique". París. 1950.

DUVERGER, M. EL País. 15 de Marzo de 1992.

FERNÁNDEZ SEGADO, F. "El sistema constitucional español". Dykinson. Madrid. 1992.

FERRER, R. M. "Los derechos de los extranjeros en España". Madrid. 1989.

GARCÍA DE ENTERRIA, E Y ESCALANTE, J. A. Código de las Leyes Administrativas, 80 ed. Civitas. Madrid 1992.

GIL - ROBLES, JOSÉ MARÍA. "Ciudadanos de la Unión". En el Libro colectivo "Los Derechos del europeo". Incipit Editores

GIL - ROBLES Y PÉREZ SERRANO. "Diccionario de términos parlamentarios". Madrid. 1977.

GONZÁLEZ RIVAS. "Extranjería y Libre Circulación de Personas". Editorial Comares. Granada, 1995.

JIMÉNEZ DE PARGA, M. "Consecuencias de Maastricht: reformar la Constitución". Diario 16 de 24 de Diciembre de 1991.

BIBLIOTECA VIRTUAL MIGUEL DE CERVANTES

LAVILLA RUBIRA, J. J. "La posición del Parlamento Europeo en el seno de la estructura institucional comunitaria". Libro colectivo "El Parlamento Europeo. Madrid. 1987.

LOZANO GARCÍA, L. "Derecho de sufragio de los extranjeros en las elecciones locales". Cuadernos de la Escuela Diplomática. Madrid. 1991.

LUCHESSE, A. "Le droit de vote aux étrangers pour le élections locales en Europe". Revue du Marché Commun, num. 309. 1987.

LUCCHESSE, ANNA. "Le droit de vote aux étrangers pour les élections locales en Europe". Revue du Marché Commun, nº 309, Août - Septembre 1991.

MACENCIE. "Elecciones libres". Madrid. 1962.

MANGAS MARTÍN, A. "El Tratado de la Unión Europea: Análisis de su estructura general". Gaceta Jurídica de la CE, D-17. 1992.

MANGAS MARTÍN, A. "La Declaración del Tribunal Constitucional sobre el art. 13.2 de la Constitución (Derecho de sufragio pasivo de los extranjeros): una reforma inconstitucional innecesaria o insuficiente". Revista Española de Derecho Internacional, nº 2. 1992.

MANGAS MARTÍN, ARACELI. "La Constitución y la Ley ante el Derecho Comunitario (Comentario a la Sentencia del Tribunal Constitucional Español 28/1991, de 14 de Febrero, sobre la Ley Orgánica del Régimen Electoral General y el Acta relativa a las elecciones al Parlamento Europeo). Revista de Instituciones Europeas vol. 18, nº 2, Mayo - Agosto 1991.

MARÍN LÓPEZ, ANTONIO. "La Unión Europea y el derecho de sufragio de los extranjeros comunitarios". Noticias de la Unión Europea, nº 119. CISS. Diciembre 1994.

MARTÍNEZ CARO DE LA CONCHA CASTALLEDA, SANTIAGO. "Derecho de Sufragio Activo y Pasivo al Parlamento Europeo en el Estado Miembro de Residencia". Nota para el Consejo de Asuntos Generales del Ministerio de Asuntos Exteriores.

MARTÍNEZ - CARO. CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA. Extracto del Proyecto de Acta de la Sesión nº 1715 del Consejo celebrada en Bruselas, los días 6 y 7 de Diciembre de 1993. Derecho de Sufragio Activo y Pasivo en las elecciones al Parlamento Europeo. Doc. 10454/1/93 PE 38 REV 1.

MARTÍNEZ CUADRADO, MIGUEL. "Documentos de Trabajo sobre Elecciones al Parlamento Europeo y el Tratado de la Unión. Seminario: las Elecciones al Parlamento Europeo y el Tratado de la Unión". Madrid 1994

MARTÍNEZ CUADRADO, M. "Maastricht y la Constitución". El

País. 7 de Febrero de 1992.

NICOLÁS MUÑIZ, JAIME. "La participación de los extranjeros en las Elecciones Locales en la R.F.A. Apuntes para un debate doctrinal y jurisprudencial". Revista del Centro de Estudios Constitucionales nº 12., Mayo - Agosto 1992.

NOHLEN, D."Un sistema electoral europeo: la ley electoral europea y el problema de las circunscripciones". Revista Vasca de Administración Pública, núm. 20. 1988.

LÓPEZ GARRIDO, d Y PÉREZ LLORCA, P. El País. 26 de Enero de 1992.

OFICINA DE PUBLICACIONES Y RELACIONES PUBLICAS DEL PARLAMENTO EUROPEO. "El Parlamento Europeo", Luxemburgo, 1995.

PAJARES MONTOLÍO, EMILIO J. La regulación de la financiación de las elecciones al parlamento Europeo en España (Aplicación de las Elecciones de 15 de Junio de 1989). revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense. Madrid 1994.

PARLAMENTO EUROPEO. Dossier "Ley Electoral Uniforme". Editorial CECA - CEA - CEE. Luxemburgo 1994.

PÉREZ ROYO, J. "Un problema inexistente". El País. 13 de Febrero de 1992.

PROPUESTA Oficial de España, de Octubre de 1990, bajo el título "Hacia una ciudadanía europea", en Boletín de Documentación del Ministerio del Interior, nº 124, Abril-Junio, 1991.

PROSCHE, GENEVIEVE. "L'Identité Européenne du Parti Socialiste Française". Revue du Marché Commun, nº 343, 1991.
RAE, D. W. "Leyes electorales y sistemas de Partidos Políticos". Madrid. 1973

RODRÍGUEZ ZAPATA, J. "Derecho Internacional y fuentes del Derecho". IEF. Madrid 1979.

RODRÍGUEZ ZAPATA, J. "Los Tratados Internacionales y los controles de inconstitucionalidad". Revista Española de Derecho Administrativo, núm. 30. 1981.

RUBIO LLORENTE, F. "La Constitución Española y el Tratado de Maastricht". Revista Española de Derecho Constitucional, nº 36, 1992.

RUIZ NAVARRO, J. L. "La Ley Orgánica de Elecciones al Parlamento Europeo: sus principales aspectos y concordancias con las legislaciones electorales de los Estados miembros y los proyectos de procedimiento electoral uniforme". Boletín de Derecho de las Comunidades Europeas, núm. extraordinario. 1986.

RUIZ - NAVARRO PINAR, J. L. "El Parlamento Europeo: sistemas electorales de los diez y alternativas de la futura ley electoral española". Revista de las Cortes Generales núm. 6. 1985.

RUIZ - NAVARRO PINAR, J. L. "La Ley Orgánica de Elecciones al Parlamento Europeo: sus principales aspectos y concordancias con las legislaciones electorales de los Estados miembros y los proyectos de Procedimiento Electoral Uniforme". Libro colectivo "El Parlamento Europeo". Madrid 1987.

SANI, GIACOMO. "Comportamientos de masas y modelos de ciudadano". Revista del Centro de Estudios Constitucionales nº 13. Septiembre - Diciembre 1992.

SANTAOLALLA, F. "Reflexiones sobre la normativa española para las elecciones al Parlamento Europeo". Revista de las Cortes Generales, núm. 9. 1986.

SANTAOLALLA, F. "Elección en España del Parlamento Europeo". Revista de las Cortes Generales. Madrid. 1987.
SCHEPIS. "I sistemi ellettorali". Empoli. 19955.

SEGARRA I TRIAS, E. "Los derechos fundamentales y libertades públicas de los extranjeros en España". Ed. Bosch. Barcelona. 1991.

SEGARRA I TRIAS, E. "El vot del étrangers en les eleccions municipals". Revista Jurídica de Calalunya, num. 3. 1991.

SUBIRATS, J Y VILANOVA, P (eds.). El Parlamento Europeo. Barcelona. 1983.

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL FEDERAL :"Sentencia del Tribunal Constitucional Federal sobre el TUE". Revista de Instituciones Europeas, 3. 1993.

VIGNERON - ZWETKOFF, C. "Les presuposés theriques de l'institution refrendaire. La participation politique directe: une reponse à l'alienation politique du citoyen". Annales Faculté de Droit de Liege, núm. 4/1984.

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL: "Declaración de 1 de Julio de 1992. Asunto 1236/92, acerca de la existencia o inexistencia de contradicción entre el art. 13.2 de la Constitución Española y el art. 8.B, apartado 1, del Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea, en la redacción que resultaría del art. G del Tratado de la Unión Europea". Revista de Instituciones Europeas, vol. 19, nº 2, 1992

TAMAMES, R. " 1986-1996, Diez años en la Unión Europea". Revista Dinero, nº 1, Grupo Negocios, 1996

VI.- EL DERECHO DE PROTECCIÓN DIPLOMÁTICA Y CONSULAR DEL CIUDADANO DE LA UNIÓN EUROPEA.

ABRISQUETA MARTÍNEZ, J. "La construcción de Europa. Antecedentes, actualidad y futuro de la Unión Europea". Editorial Colex, Madrid 1995.

DICTIONNAIRE DE LA TERMINOLOGIE DU DROIT INTERNATIONAL. París, 1960.

DIEZ DE VELASCO, M. "Instituciones de derecho Internacional Público". Tomo I, Tecnos, Madrid 1988.

GEMMA PRIETO, M. "El derecho del ciudadano europeo a la protección diplomática y consular". "Los derechos del europeo". Equipo dirigido por José Mª GIL ROBLES. Incipit Editores, Madrid 1993.

JIMÉNEZ PIERNAS, C. "La protección diplomática y consular del ciudadano de la Unión Europea". Revista de Instituciones Europeas, nº 1, 1993.

KISS, A. CH. "La protection diplomatique", Enciclopédie Dalloz, T.II, París, 1969.

LIÑÁN NOGUERAS, D. "De la ciudadanía europea a la ciudadanía de la Unión". Gaceta Jurídica de la C.E., D-17, 1992.

MANGAS MARTÍN, A. "Prólogo" a la edición del tratado de la Unión Europea y Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas. Madrid, 1992.

PARLAMENTO EUROPEO. "Derechos europeos. Protección consular para los ciudadanos de la UE". "Tribuna del Parlamento Europeo". Boletín Informativo del Parlamento Europeo. Febrero de 1996, nº2

PASTOR RIDRUEJO, J. A. "Curso de Derecho Internacional Público y Organizaciones Internacionales". Tecnos, Madrid, 1994.

PREGUNTA ESCRITA E-822/94 DE SOTIRIS KOSTOPOULOS A LA COMISIÓN (23 de Marzo de 1994) (94/C 362/99). DOCE nº C 362/50 de 19.12.94.

ROUSSEAU, CHARLES. "Derecho Internacional Público. Ariel, Barcelona, 1966.

SIORAT, L. "La protección diplomatique", en Juris - Classeur de Droit International, Fasc. 250-A.

SOBRINO HEREDIA, J. M. "La actividad diplomática de las Delegaciones de la Comisión en el exterior de la Comunidad Europea". Revista de Instituciones Europeas, vol. 20, nº 2, Mayo - Agosto, 1993.

BIBLIOTECA VIRTUAL MIGUEL DE CERVANTES

TORRES UGENA, NILA. "Textos normativos de Derecho Internacional Público", Civitas, Madrid 1994.

VII.- EL DERECHO DE PETICIÓN ANTE EL PARLAMENTO EUROPEO DEL CIUDADANO DE LA UNIÓN EUROPEA.

ADAM, R. "Prime reflesioni sulls cittadinanza dell'Unine". Rivista di Diritto Internazionale, 1992.

ÁLVAREZ CONDE, E. "Curso de Derecho Constitucional", vol. 1, Editorial Tecnos, Madrid 1992.

BRU PURON, CARLOS MARÍA. "La Ciudadanía Europea". Editorial Sistema. Madrid 1994.

CHUECA SANCHO, ANGEL G. "El derecho de Petición de los ciudadanos de la Unión Europea al Parlamento Europeo". Revista de la Facultad de Derecho, nº 18. Madrid 1994.

CHUECA SANCHO, A. G. "Los derechos fundamentales en la Comunidad Europea". Bosch, Casa Editorial. Barcelona. 1989.

DIRECCIÓN GENERAL DE INFORMACIÓN Y RELACIONES PUBLICAS. DIVISIÓN CENTRAL. "Guía de la sesión del Parlamento Europeo". Pleno del 10 al 14 de Julio de 1995, Estrasburgo. PE 193.136/ES.

FERRANDO BADIA, J (traduc). "El Parlamento Europeo". Madrid. 1966.

GINESTET, "L'Assemblée Parlamentaire Européenne", París, 1959.

IBÁÑEZ GARCÍA, ISAAC. "El derecho de petición en el Tratado de Maastricht". Noticias CEE, Nº 101, Junio 1993.

IBÁÑEZ GARCÍA, ISAAC. "El derecho de petición y derecho de queja". Madrid 1993.

LAVILLA RUBIRA, JUAN JOSÉ. "El derecho de Petición al Parlamento Europeo". Libro: "Los Derechos del Europeo". GIL - ROBLES, JOSÉ Mª. Incipit Editores. Madrid 1993.

"Les conditions d'exercise du droit de pétition". Cahiers de Droit Européen, núms. 3 - 4. 1993.

LIÑÁN NOGUERAS, D. "La ciudadanía de la Unión Europea". Gaceta Jurídica de la CEE y de la Competencia, núm. monográfico. "El Tratado de la Unión Europea", D-17, 1 0 parte. Madrid. 1992.

PARLAMENTO EUROPEO. Folleto explicativo: "El derecho de petición al Parlamento Europeo".

VIII.- EL DERECHO DE RECLAMACIÓN ANTE EL DEFENSOR DEL PUEBLO EUROPEO DEL CIUDADANO DE LA UNIÓN EUROPEA.

ASTARLOA-HUARTE-MENDICOA. IGNACIO. "El Estatuto del Defensor del Pueblo". El Defensor del Pueblo en el Tratado de la Unión Europea. Universidad Carlos III de Madrid. 1993.

ASTARLOA VILLENA. "El Defensor del Pueblo en el Tratado de Maastricht". Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense. Monográfico 18. Madrid 1994.

BALDIRA MUNTE, FRANCISCA. Estudios: "El Defensor del Pueblo Europeo".Boletín de los Colegios de Abogados de Aragón. Año XXXIV. nº 132. 1994.

BRU PURON, CARLOS MARÍA. "El Defensor del Pueblo". En el Libro "La Ciudadanía Europea". Editorial Sistema. Madrid 1994.

CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR, J. L. "Defensor del Pueblo y Administración Pública". Estudios sobre la Constitución Española. Homenaje al Profesor Eduardo García de Enterría, tomo III, 50 parte, Civitas, 1991.

CENDOYA MÉNDEZ DE VIGO, JUAN MANUEL. "El Defensor del Pueblo Europeo". Libro:" Boletín de Información núm. 1739. Ministerio de Justicia e Interior. Madrid, 1995.

CORTES GENERALES. "Defensor del Pueblo. Informe anual 1994 y Debates en las Cortes Generales, Volumen I y II".

DEFENSOR DEL PUEBLO (ESPAÑOL). "Informe anual 1994 y debates en las Cortes Generales". Publicaciones del Congreso de los Diputados. Secretaría General (Dirección de Estudios). Serie Informes. Madrid 1995.

ESPAMINONDAS A. MARIAS. "The European Ombudsman". European Institute of Public Administration. The Netherlands. 1994.

"Documentations: Regulations governing the performace of the Ombudsman's duties. 17 -XI- 1993". Human Rights Law Journal. HRLJ. 31 December 1993. Vol. 14 No. 11 - 12.

GIL ROBLES Y GIL DELGADO, ÁLVARO. "El control parlamentario de la Administración (El Ombudsman)". 20 Edición. Colección Estudios Administrativos. INAP. Madrid 1981.

GIL - ROBLES, JOSÉ Mª. "El Defensor del Pueblo Europeo, de la Utopía a la Esperanza". Libro: "Los Derechos del Europeo". GIL ROBLES, JOSÉ MARÍA , DORREGO DE CARLOS, ALBERTO Y OTROS. Grupo Parlamentario del Partido Popular. Incipt Editores. Madrid 1993.

GOSALBO BONO, RICARDO. "Maastricht et les citoyens: le Médiateur européen". Revue Française d'Administration Publique, nº 64: "Médiateurs et Ombudsmans". 1992.

GRANADOS PÉREZ, CARLOS. "Defensor del Pueblo y Administración de Justicia (La supervisión de la Administración de Justicia)". Diez años de la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo. Problemas y Perspectivas. Universidad Carlos III de Madrid. 1992.

LOZANO PÉREZ, PILAR. "Bibliografía sobre Defensores del Pueblo Españoles". Revista de las Cortes Generales nº 29, Segundo Cuatrimestre. 1993.

"Mediateurs et Ombudsmans". Revue Française d'Administration Publique nº 64. Octobre - Décembre 1992.

MANGAS MARTÍN, ARACELI. "La Ciudadanía de la Unión Europea". Libro: "El Defensor del Pueblo en el Tratado de la Unión Europea".Jornadas celebradas los días 2 y 3 de Noviembre de 1992. UNIVERSIDAD CARLOS III. Madrid 1993.

MOREIRO GONZÁLEZ, CARLOS J. "El Defensor del Pueblo en el Tratado de la Unión Europea". Gaceta Jurídica de la CE, GJ 119, D - 19. Enero 1993.

PARLAMENTO EUROPEO. "El Defensor del Pueblo Europeo recibe 380 reclamaciones en cuatro meses". Boletín informativo del Parlamento Europeo. Tribuna del Parlamento Europeo, Febrero de 1996.

PROPUESTA de Texto articulado sobre Ciudadanía Europea

presentado por la Delegación Española a la Conferencia Intergubernamental sobre Unión Política. 20 de Febrero de 1991. Revista de Instituciones Europeas, vol. 18, nº 1. 1991.

PECES - BARBA, GREGORIO. "Le "Defensor del Pueblo" en Espagne et les droits de l'homme". Libro: "Ombusman in Europa, Ombudsman in Europe, Ombudsman en Europe".N.P. Engel, Publisher, Kehl. Strasbourg. Arlington.

"RESOLUCIÓN sobre el Defensor del Pueblo Europeo. Estatuto y condiciones generales de ejercicio de las funciones del Defensor del Pueblo". Rivista Internazionale dei Diritti dell'uomo. Anno V Settembre - Dicembre 1992.

RETURTO BUADES, MARGARITA. "El Defensor del Pueblo, Institución de garantía no jurisdiccional del Derecho Nacional y Comunitario". Coloquio sobre el Ombudsman Europeo , aspectos legales y perspectivas de futuro. Luxemburgo, 18 y 19 de Octubre de 1993.

RETUERDO BUADES, MARGARITA. "El Defensor del Pueblo, institución de garantía no jurisdiccional del Derecho Nacional y Comunitario". Revista de las Cortes Generales nº 29, Segundo Cuatrimestre. 1993.

RETUERTO BUADES, MARGARITA. "Le médiateur de l'Espagne". The European Ombudsman. Institut Européen d'Administration Publique. Epaminondas A. Marias. 1994.

UNIVERSIDAD CARLOS III DE MADRID. Cátedra Joaquín Ruiz -Giménez de estudios sobre el Defensor del Pueblo. "El Defensor del Pueblo ". Madrid 1993.

UNIVERSIDAD CARLOS III. "Diez años de la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo. Problemas y Perspectivas". Universidad Carlos III de Madrid. Cátedra Joaquín Ruiz-Giménez de estudios sobre el Defensor del Pueblo. Madrid 1992.

IX.- EL "DERECHO" DE IGUALDAD DE OPORTUNIDADES ENTRE EL HOMBRE Y LA MUJER DE LA UNIÓN EUROPEA.

COLINA ROBLEDO M. Y OTROS. "La Política de armonización de las legislaciones sociales: el principio de igualdad de trato entre trabajadores de distinto sexo"."Derecho Social Comunitario". Tirant lo blanch, Valencia 1995.

CALVIÑO SANTAMARÍA, N. "Mujer y mercado laboral". "Revista Temas para el Debate", nº 15, Febrero de 1996.

COMISIÓN EUROPEA, DIRECCIÓN GENERAL DE EMPLEO, RELACIONES LABORALES Y ASUNTOS SOCIALES. "Manual sobre igualdad de trato entre hombres y mujeres en la Comunidad Europea". Europa Social DGV, 1995.

COLINA ROBLEDO, RAMÍREZ MARTÍNEZ, SALA FRANCO. "Derecho Social Comunitario". Edit. Tirant Lo Blanch. Valencia 1995.

FERNÁNDEZ DE SOTO BLASS, M. L. Ponencia: "La Mujer ante el desafío de un nuevo milenio", Mesa Redonda celebrada el 16-11-1995, en la Universidad San Pablo CEU.

FERNÁNDEZ DE SOTO BLASS, M. L. Ponencia: "Protagonismo de la Mujer en la Unión Europea", Mesa Redonda celebrada en la Universidad San Pablo C.E.U. de Madrid el 14-3-96.

G.C. "la Unión Europea insiste en la acción positiva". El País, 8-3-1996.

"El mercado laboral español castiga a la mujer con salarios más bajos y puestos peores". El País, 8-3-1996.

LABAYLE, HENRI. "Egalité des sexes et traitement du sexe le plus favorisé dans la Communauté, prpos sur une jurisprudence récente de la Cour de Justice". Revue du Marché Commun, nº 333, Janvier 1990.

MARTÍN ARRIBAS, J. J. "El principio de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres a la luz del Derecho Comunitario Europeo". Revista de Estudios Europeos nº 3, Abril-Septiembre 1993.

MINISTERIO DE ASUNTOS SOCIALES. INSTITUTO DE LA MUJER.

"Conferencia de la U.E. preparatoria de la IV Conferencia Mundial sobre las Mujeres", nº 17, Madrid 1995.

MINISTERIO DE ASUNTOS SOCIALES. INSTITUTO DE LA MUJER. "Las españolas en el umbral del siglo XXI", nº 16, Madrid 1994.

MINISTERIO DE ASUNTOS SOCIALES. INSTITUTO DE LA MUJER. "Por una Democracia Paritaria", nº 15, Madrid 1994.

MINISTERIO DE ASUNTOS SOCIALES. "Boletín estadístico de datos básicos 31 trimestre 1995".

MINISTERIO DE ASUNTOS SOCIALES. INSTITUTO DE LA MUJER. "La Mujer en cifras. Una década 1982 - 1992", Madrid 1994.

MINISTERIO DE ASUNTOS SOCIALES. INSTITUTO DE LA MUJER. "Revista Mujeres", nº 16,
nº 17, nº 18, 1994 y 1995.

MINISTERIO DE ASUNTOS SOCIALES. INSTITUTO DE LA MUJER. "Las Mujeres en la Comunidad Económica Europea", Eurostat, Madrid 1994.

MINISTERIO DE ASUNTOS SOCIALES. INSTITUTO DE LA MUJER. "La Mujer en España. Situación social. Política". Madrid 1990.

MINISTERIO DE CULTURA. INSTITUTO DE LA MUJER. "Mujer y

Trabajo. Igualdad de oportunidades en el empleo: tendencias y perspectivas", Madrid 1987.

INSTITUTO DE LA MUJER. "Boletín de Prensa", años 1994, 1995 y 1996.

MONTERO, R. "Mujeres". "El País semanal", nº 207, Domingo 5 de Febrero de 1995.

RUANO RODRÍGUEZ, L. "Derechos de la Mujer 1990". Ministerio de Asuntos Sociales, Instituto de la Mujer, Madrid 1990.

RUIZ - NAVARRO PINAR, JOSÉ LUIS. "El impulso del Parlamento Europeo al derecho de la Igualdad de los ciudadanos de la Unión Europea". Libro: "Los Derechos del Europeo". GIL - ROBLES, JOSÉ Mº. Incipit Editores. Madrid 1993.

TAMAMES, R. "Política social"."1986-1996 Diez años en la Unión Europea". Tomo 3, Revista Dinero, 1996.

VALLEJO, M. D. Y DE MICHEO, J. L. "Mujer: Trabajo, Familia y Finanzas". Ediciones Temas de Hoy. Madrid 1994.

X.- REALIDAD DE LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DE LOS CIUDADANOS EN LOS ESTADOS DE LA UNIÓN EUROPEA.

AMNISTÍA INTERNACIONAL. "AMNISTÍA INTERNACIONAL: INFORME

1995 ". Madrid, 1995.

XI.- FUTURO DE LA CIUDADANÍA DE LA UNIÓN EUROPEA: REFORMA DE TRATADO DE MAASTRICHT. CONFERENCIA INTERGUBERNAMENTAL DE 1996.

BRU PURON, C. M. "La reforma del Tratado de la Unión Europea". Revista. Temas para el debate, nº 15, Febrero de 1996.

COMISIÓN EUROPEA. Dirección General "Información, comunicación, cultura y sector audiovisual. Bruselas , Mayo de 1995.

GOBIERNO ESPAÑOL. "La Conferencia Intergubernamental de 1996. Bases para una reflexión."Madrid, 2 de Marzo de 1995.

LOUIS, JEAN-VICTOR. "Algunas reflexiones sobre la Reforma de 1996". Revista de Instituciones Europeas, vol. 22, nº 1, Enero - Abril 1995.

GIL - ROBLES, JOSÉ Mª. "Introducción: Ciudadanos de la Unión". Libro: "Los Derechos del Europeo". GIL - ROBLES, JOSÉ Mª. Incipit Editores. Madrid 1993.