

# *La Unión Europea: el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia en el 2004*

VICENTE GARRIDO REBOLLEDO (Coord.)

*Prólogo de*  
ÁNGEL ACEBES PANIAGUA



Biblioteca de Estudios Europeos



UNIVERSIDAD  
FRANCISCO DE VITORIA



Quedan todos los derechos reservados.  
Prohibida su reproducción total o parcial.

© Universidad Francisco de Vitoria  
Vicente Garrido Rebolledo (Coord.)

Para más información consultar internet: [www.fvitoria.com](http://www.fvitoria.com)

Dep. Legal: M-47230-2004  
ISBN: 84-89552-83-5

Producción gráfica:  
Comunicación Global Gráfica, S.L.  
Tel.: 91 371 76 42

## ÍNDICE

	Págs.
PRÓLOGO de ÁNGEL ACEBES PANIAGUA <i>Ex Ministro de Justicia (2000 - 2002) e Interior (2002 - 2004)</i> .....	7
INTRODUCCIÓN de Vicente Garrido Rebolledo, <i>Director del Seminario</i> .....	10

### PRIMERA SESIÓN

<b>CONFERENCIA INAUGURAL:</b> LA COOPERACIÓN EN ASUNTOS DE JUSTICIA E INTERIOR EN EL PROCESO DE CONSTRUCCIÓN EUROPEA RAFAEL CATALÁ POLO .....	23
LA LIBRE CIRCULACIÓN DE PERSONAS Y SUS LÍMITES: ASILO E INMIGRACIÓN EN EL TERRITORIO DE LA UNIÓN EUROPEA MANUEL PÉREZ GÓMEZ .....	43
<b>MESA REDONDA:</b> LOS DERECHOS FUNDAMENTALES Y LA CONVENCION EUROPEA CARLOS MOREIRO GONZÁLEZ, CARLOS CARNERO GONZÁLEZ, ALEJANDRO ABELLÁN GARCÍA DE DIEGO, ÁLVARO RODRÍGUEZ BEREJO. Modera: JOSÉ RAMÓN TOSTÓN DE LA CALLE .....	57

### SEGUNDA SESIÓN

LA CRIMINALIDAD INTERNACIONAL EN EL SIGLO XXI Y SUS IMPLICACIONES PARA LA UNIÓN EUROPEA JESÚS ESPIGARES MIRA .....	89
---	----

EUROPOL	
FÉLIX RIVERA VELA .....	105

<b>MESA REDONDA:</b> LA DIMENSIÓN INTERNACIONAL DE LA SEGURIDAD INTERIOR EN LA UNIÓN EUROPEA	
FÉLIX ARTEAGA MARTÍN, ANDRÉS VILLALGORDO, IGNACIO COSIDÓ GUTIÉRREZ. Modera: ISAAC MARTÍN BARBERO.....	115

### **TERCERA SESIÓN**

LA COOPERACIÓN JUDICIAL EN LA UNIÓN EUROPEA	
RUBÉN A. JIMÉNEZ FERNÁNDEZ .....	157

<b>MESA REDONDA:</b> ¿CÓMO CREAR UN VERDADERO ESPACIO EUROPEO DE JUSTICIA?	
ENRIQUE LÓPEZ Y LÓPEZ, MARCELINO OREJA ARBURÚA. Modera: VICENTE GARRIDO REBOLLEDO .....	178

<b>CONFERENCIA DE CLAUSURA:</b> EUROPA COMO ESPACIO PARA LA LIBERTAD Y LA SEGURIDAD	
ALEJANDRO MUÑOZ-ALONSO LEDO .....	242

**MESA REDONDA:**

**LOS DERECHOS FUNDAMENTALES Y LA  
CONVENCIÓN EUROPEA**

***Carlos Moreiro González***

Subdirector del Instituto de Estudios Internacionales y  
Europeos Francisco de Vitoria  
Universidad Carlos III de Madrid  
Asesor jurídico de la Convención europea

La Declaración nº 23 relativa al futuro de la Unión, adoptada por la CIG 2000, vinculó expresamente la cuestión del estatuto de la Carta con la celebración de la Convención europea. A su vez, la Declaración de Laeken, de 15 de diciembre de 2001, precisó dicha cuestión al preguntarse si la Carta debería integrarse en el “tratado básico”. Es decir, en la parte dogmática del texto jurídico constitucional de la Unión Europea, para confirmar el axioma de que en sentido estricto, no existe una Constitución sin Declaración de Derechos.

Empero, el mandato de la Convención estaba limitado en este ámbito por un imperativo anterior a sendas Declaraciones: la coherencia con las conclusiones del Consejo Europeo de Colonia (junio de 1999) y con la propia labor de la Convención que redactó la Carta.

Por consiguiente, la Convención europea no puede debatir sobre el contenido de la Carta. De hecho, los trabajos del Grupo II se circunscribieron a dirimir la naturaleza de su estatuto, a realizar ciertas valoraciones no vinculantes y a proponer al Praesidium algunas consideraciones –carentes de rango legislativo– sobre la redacción de los

artículos 51 (Ámbito de aplicación) y 52 (Alcance e interpretación de los derechos y principios), de la carta de los Derechos Fundamentales.

No ha podido abordarse, ni tan siquiera de soslayo, la delicada cuestión de la, a mi juicio, desafortunada inclusión de los Derechos de la Ciudadanía en la Carta de los Derechos Fundamentales.

Primeramente, el Proyecto del Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa, que dedica exclusivamente a la Carta su Parte II, complica todavía más la existente fragmentación de la base jurídica de reconocimiento de los derechos y libertades contemplados en el estatuto de la ciudadanía de la Unión. Así, una vez entrado en vigor el Proyecto de Tratado, las bases constitucionales de reconocimiento de dichos derechos y libertades se duplicarían –en términos estrictamente cuantitativos–, pero no se incrementarían cualitativamente, como consecuencia de un desconcertante ejercicio de redistribución sistemática que, ni refuerza el alcance de los mismos ni facilita su conocimiento y comprensión por los destinatarios finales, las ciudadanas y ciudadanos de los Estados miembros. Suspense, por lo tanto, en lo que concierne al mandato de simplificación.

He recopilado, en este sentido, un conjunto de disposiciones invocables por los ciudadanos que están dispersas nada menos que en tres Partes del Proyecto de Tratado. Así, en la Parte I, el artículo 4.2 del Título I (prohibición de discriminación por razón de nacionalidad), el artículo 8 del Título II (reiteración a título enumerativo de los actuales artículos 17-21 CE), y en el Título III los artículos 44.1 (igualdad democrática), 45.3 (derecho a participar en la vida democrática de la Unión), 46.1 (derecho de acceso a los cauces institucionales de expresión de la opinión pública) y 49.3 (derecho de acceso a los documentos de la UE); en la Parte II, el artículo 15.2 (derecho a buscar empleo, trabajar, establecerse o prestar servicios en cualquier Estado miembro), el artículo 21.2 (no discriminación por razón de nacionalidad), y artículos 39-46 (ciudadanía). Finalmente, en la Parte III, artículos 7-13 del Título II (criterios de

regulación de las condiciones del ejercicio de algunos derechos del estatuto de ciudadanía), artículos 236 y 237 del Título VI que enuncian, respectivamente, los derechos de petición y reclamación al Defensor del Pueblo.

Dado que, tan sólo en el caso de los artículos I-45.3, I-46.1 y II-41 se reconocen derechos «ex-novo» carece de sentido el reconocimiento por duplicado (¡y hasta por triplicado, como sucede con la no discriminación por razón de nacionalidad!) de los derechos de ciudadanía. Máxime si tenemos en mente dos criterios. Primero, los derechos, libertades y principios reconocidos en la Parte I y en la Parte II del Proyecto de Tratado Constitucional participan de la misma naturaleza jurídica por tratarse de disposiciones ancladas en la parte dogmática de dicho Proyecto.

Segundo, conforme a lo establecido en el artículo II-51 y II-52, las disposiciones de la Carta se rigen, respectivamente en lo concerniente a su ámbito de aplicación con pleno respeto al principio de subsidiariedad y, en lo que atañe a su alcance e interpretación están sujetos a las condiciones y límites determinados, en su caso, en otras partes de la futura Constitución. ¿Qué sentido tiene entonces confundir lo diferente? Los derechos del ciudadano, también los comprendidos en el estatuto de la ciudadanía de la Unión, no son derechos inalienables, ni delimitan incondicionalmente el ejercicio de los poderes públicos y la propia legitimidad de sus actuaciones como sí sucede con los Derechos Fundamentales. ¿Qué finalidad tiene, pues, su inclusión en la Carta si no se nutre con mejores fundamentos su potencial de invocación por los ciudadanos, ni se produce una novación de la naturaleza jurídica?

Entiendo que estas observaciones no responden a un mero juego «meta académico», sino que subyacen consecuencias jurídicas prácticas de primera magnitud, y las expongo aquí, más en mi calidad de operador jurídico que en la de profesor de Universidad. Como botón de muestra desgranaré 3 ejemplos, tomando como base otros tantos artículos del vigente Tratado CE que se reproducen, casi literalmente, en las Partes I y II de la futura Constitución.

Primeramente, el artículo 18 CE (primer inciso del artículo I-8.2 del Proyecto de Tratado Constitucional), que reconoce el derecho de los ciudadanos a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros de la UE. Un derecho que está sin embargo sujeto al cumplimiento de requisitos generales de orden público, seguridad y salud públicas (Directiva 64/221), y a otros más específicos cuya exigencia depende del ámbito en que se encuadre el ejercicio del derecho por el ciudadano (libre circulación de trabajadores, Directiva 68/630; libre establecimiento y libre prestación de servicios, Directiva 73/148; derecho de residencia de estudiantes, Directiva 93/96; de pensionistas, rentistas y jubilados, Directiva 90/365; y régimen general del Derecho de residencia, Directiva 90/364).

Sin embargo, el artículo II-45.1 del Proyecto de Tratado Constitucional reconoce de forma incondicional este derecho. Dado que, hasta la fecha, el Tribunal de Justicia, no ha reconocido de forma explícita que las disposiciones del Tratado CE que regulan el derecho en cuestión tengan efecto directo –todo lo más, le atribuye una incierta potencialidad de invocación por los ciudadanos (la última oportunidad de reconocimiento fue eludida con términos ambiguos que no entraron en el fondo de la cuestión, Sentencia de 6 de febrero de 2003, as. C-92/01, STYLIANAKIS)– resulta desconcertante la diversidad regulatoria que crean ambas disposiciones. Dudo mucho que un juez nacional despoje de naturaleza jurídica vinculante al artículo II-45.1 (de la Carta de Derechos Fundamentales) en favor de la aplicación más restrictiva que se deriva del régimen vigente, en caso de invocación por el particular. Lo presumible es que el juez anteponga la Carta con el consiguiente riesgo de fragmentación de la aplicación uniforme del Derecho comunitario en este ámbito, puesto que en el ámbito de la protección de los Derechos Fundamentales, las jurisdicciones internas se muestran reticentes a elevar una cuestión prejudicial al Tribunal de Justicia.

En segundo lugar, el artículo 20 CE (tercer inciso del artículo I-8.2 del Proyecto TC), que se incluye también en la Carta de Derechos Fundamentales (artículo II-46 del Proyecto TC). De entrada, el enunciado es desconcertante: “Protección diplomática y consular”. Tan sólo la Constitución de Portugal reconoce a sus nacionales, y bajo



ciertas condiciones, este derecho. Pero, desde el Tratado de Maastricht, se proclama con desparpajo la existencia de un derecho imposible cuya verdadera dimensión es la de la “asistencia consular” condicionada al cumplimiento de los requisitos establecidos en normas adoptadas por el Consejo de Ministros (Decisión de los Representantes de los Gobiernos de los Estados Miembros reunidos en el seno del Consejo de Ministros de 19 de diciembre de 1995).

La invocabilidad de este derecho por los ciudadanos es jurídicamente impracticable por, al menos, tres razones. Primero, es un derecho sujeto a condiciones, alguna de las cuales delirantemente ambiguas sino incluso discriminatorias (v.gr. lo dispuesto en el artículo 6º de la Decisión de 19 de diciembre de 1995 acerca del compromiso de reembolso a la administración pública de los gastos ocasionados por la asistencia al ciudadano).

Segundo, es un derecho que conculca las obligaciones internacionales contraídas por los Estados miembros en el marco del Convenio de Viena de 24 de abril de 1963 sobre relaciones consulares entre Estados cuyos artículos 5 (a), (e), (i), (m), 36 y 72 (1), hacen incompatibles la celebración de este tipo de acuerdos entre los Estados Parte del Convenio.

Tercero, es un derecho sujeto en última instancia al consentimiento del tercer Estado en el que se produzcan los hechos relevantes para la invocación del artículo II-46, consentimiento que no podrá manifestarse de forma escrita –ya que violaría el Convenio de Viena– sino, en el mejor de los casos habrá de sustanciarse mediante un «modus vivendi».

Pues bien, en el caso de que no se preste dicha asistencia por motivos claramente injustificados, ¿ante qué juez se invocará un derecho cuyo fundamento jurídico está viciado de nulidad y, además, se desarrolla mediante una Decisión de naturaleza internacional sobre la cuál no tiene jurisdicción el Tribunal de Justicia? Debo subrayar en este sentido que, estando vigente la jurisprudencia LEVY (Sentencia del TJCE de 2 de agosto de 1993), las obligaciones contractuales de naturaleza internacional contraídas por los Estados miembros antes

de su adhesión a la UE, o de la creación de las Comunidades Europeas, gozan de primacía frente a cualquier norma –incluida las de rango constitucional– del sistema comunitario europeo. Dado que ninguno de los Estados miembros ha denunciado el Convenio de Viena de 1963 sus disposiciones están en vigor y enervan cualquier actuación de naturaleza internacional, interna o comunitaria que pueda conculcar el objeto y contenido de dicho Convenio.

Y concluyo, con un tercer ejemplo: el artículo 21.3 CE (cuarto inciso del artículo I-8.2 del Proyecto de TC) versus el artículo II-41.4 del Proyecto. De conformidad con lo dispuesto por el artículo 21.3 CE, los ciudadanos tenemos derecho a dirigirnos por escrito a las instituciones de la Unión y a obtener, también por escrito, una respuesta en la misma lengua oficial de la Comunidad utilizada. Aunque se trate de una ampliación material –y de la propia constitucionalización de un derecho existente desde el inicio de las Comunidades Europeas– la denuncia ante la Comisión de los presuntos incumplimientos de las obligaciones comunitarias por los Estados miembros, actualmente regulada en la Comunicación de 30 de abril de 1999, los términos de la disposición no establecen un mandato imperativo que concrete los deberes de respuesta de la administración con los administrados.

Ciertamente, la Declaración nº 4 aneja al Acta Final de la CIG 2000, especifica que “la respuesta a las preguntas escritas de los ciudadanos tendrá lugar en un plazo razonable”.

Pero, ¿qué ocurre si la Institución u organismo comunitario no opera en tiempo y forma pertinente?; ¿está violando una obligación establecida por el Tratado?; ¿realmente se trata de un “derecho fundamental”?; ¿es invocable un derecho que no está definido de forma precisa y que establece confusamente una obligación para los poderes públicos?

Entiendan, por lo tanto, mi talante crítico, que no escéptico. La historia de la integración es, sobre todo, una alianza de derechos: los derivados del pacto de los Estados miembros con las Instituciones, de los Estados miembros entre si y los derivados de la alianza de las

Instituciones con los particulares (especialmente los proclamados por el Tribunal de Justicia).

Espero que estas contradicciones se disipen porque la construcción política de Europa se sostiene y se seguirá sosteniendo sobre la firmeza de los pilares jurídicos de los Tratados Comunitarios.

\* \* \*

***Carlos Carnero González***

Miembro del Parlamento Europeo y de la Convención europea  
Grupo Parlamentario de los Socialistas Europeos

Yo no soy jurista, ni pretendo serlo. Más que exponer argumentos que plantean que la Convención Europa no ha funcionado bien, lo que hace el profesor Carlos Moreiro es provocar sobre todo, a los gobiernos y parlamentos nacionales, para que trabajen en los posibles obstáculos, a preceptos de una Carta de Derechos Fundamentales con carácter jurídicamente vinculante.

El profesor Moreiro se refiere evidentemente a obstáculos que se derivan en gran medida de ordenamientos jurídicos nacionales y del carácter futuro de la Unión Europea. Por ejemplo, él decía que ha habido un tribunal que afirma que la UE no tiene territorio, que el territorio lo tienen los Estados miembros. En la medida en que la UE todavía no sea una construcción política de carácter federado evidentemente esto es así, pero quizás no lo sería si la UE fuera una construcción política de carácter federado.

Dice una encuesta del Real Instituto Elcano que sólo el 10 por ciento de los españoles conocen la existencia de la Convención europea y su finalidad. Esa misma encuesta afirma que sólo el 20 por ciento de los ciudadanos españoles serían capaces de citar el nombre de un solo país de los que han entrado a formar parte de la Unión el 1 de mayo del 2004. Esta encuesta también indica que, en gran medi-

da, nuestra ciudadanía ni siquiera lee las secciones de internacional de los periódicos. Quedámonos con el primero de esos datos, les invito a hacer la siguiente reflexión: sólo el 10 por ciento de la población española sabe que la Convención europea existe, y para qué. Ahora, imaginemos que a ese 10 por ciento (o al 90 por ciento restante), se les plantea una Constitución europea adoptada por la Conferencia Intergubernamental, siguiendo una propuesta de la Convención que no recoge con carácter jurídicamente vinculante la Carta de los Derechos Fundamentales, es decir, sus derechos como europeos.

Evidentemente, la combinación es catastrófica: primero, desconocimiento y, en segundo lugar, nuevos elementos para la lejanía. Porque el problema no es que la gente no haya sabido de la Convención, o que alguien no se lo haya explicado; el problema es que a estas alturas, con respecto al proyecto de Construcción Europea, la gente no tiene todavía la sensación de poder decidir en ese proceso, que afecta directamente a su futuro y, por supuesto, a sus derechos.

Quien siguiera la labor de la Convención, que elaboró la Carta de Derechos Fundamentales, pensaría que por fin se iban a exponer claramente cuales eran sus derechos como ciudadano europeo. Sin embargo, en la Cumbre de Niza, esa Carta de los Derechos Fundamentales no fue adoptada con carácter vinculante, sino meramente proclamada. La sensación, sin duda alguna, ha sido de cierta frustración. Lo que es inimaginable política y personalmente para mí, en términos intelectuales, es que la futura Constitución de la Unión no incluyera la Carta de los Derechos con carácter jurídicamente vinculante.

No se trata únicamente de la Carta de Derechos. Los Derechos derivan de los valores y los objetivos de la Unión. La Unión se sustenta en valores como la libertad, la democracia, el respeto a los derechos humanos..., pero, entre esos valores, también tiene que estar la igualdad, la justicia social, etc. Lo mismo ocurre con respecto a los objetivos, como garantizar los derechos de las personas o promover el pleno empleo, entre otros. Los derechos políticos y sociales for-

man un todo indivisible que no sólo pertenecen a la UE, sino que son derechos universales y que, por lo tanto, no se pueden interpretar de forma distinta en una u otra parte del mundo.

La Carta de Derechos Fundamentales tiene que formar parte de la Constitución europea y tiene que tener un carácter políticamente vinculante que creo, no debe ser conseguido por un consenso a la baja, es decir, que se acepte que la Carta forme parte del texto constitucional sujeta a la condición de interpretarse a la luz de la tradición constitucional, o jurídica, o de derechos, de cada uno de los miembros. Si hiciéramos esto, correríamos el riesgo de hacer una Carta con tantas versiones no lingüísticas e interpretativas que termine vaciándola de contenidos. La Carta de los Derechos Fundamentales del ciudadano europeo defiende los derechos de los europeos cuando las Instituciones de la Unión, o los Estados miembros, aplican la ley comunitaria, caso en el que todos somos iguales.

Supongamos que tenemos una Constitución con objetivos, valores y Derechos Fundamentales claros. Esos son instrumentos básicos para que la ciudadanía europea pase de ser un concepto nominal a un concepto real. Si la Unión tiene valores, objetivos y derechos a defender y a respetar tendrá que poner en marcha todos los instrumentos y todas las políticas necesarias para hacerlo, es decir, para satisfacer la demanda de la ciudadanía europea. En esa dirección, quiero recordar que la Carta de Derechos Fundamentales se refiere siempre a la persona como protagonista de sus artículos, y sólo en una ocasión al ciudadano de la Unión.

¿Qué es "Ciudadanía Europea"? Hay dos formas de responder a esta cuestión: en la propuesta que se hizo a la Convención desde el Praesidium, se identifica Ciudadanía Europea con nacional de un Estado miembro; por su parte, el Comité Económico Social define la ciudadanía europea como los nacionales de los Estados miembros, y también los residentes de terceros países estables y de larga duración, por lo tanto, con un estatuto legal. En mi opinión, esta segunda definición es mucho más acertada, ya que, de lo contrario, dejaríamos fuera del término "ciudadanía europea" entre 15 y 20 millones de

personas, lo que sería un primer elemento de discriminación y exclusión inaceptable. Esto es lo que yo llamo “extensión horizontal de la ciudadanía europea”.

La Carta de los Derechos Fundamentales protege los derechos de todas las personas, ya que estamos hablando de Derechos Fundamentales inherentes al ser humano, pero es verdad que entre esos derechos no se van a incluir algunos propios, específicos de la ciudadanía europea, a los que podríamos denominar “derechos políticos”. En mi opinión, creo que también es necesaria una extensión vertical de la ciudadanía europea, a través de elementos como la iniciativa legislativa europea o el referéndum europeo como derechos para esa ciudadanía. Considero imprescindible la participación ciudadana. Afortunadamente en España las dos grandes fuerzas políticas coinciden en que el texto constitucional que finalmente salga de las correspondientes negociaciones sea sometido a referéndum. Este elemento es fundamental para identificar a la población con Europa, con la Ciudadanía Europea, con los Derechos Fundamentales y la Carta que los recoge, y la propia Constitución europea.

Tras los trabajos realizados por la Convención europea y posteriormente por la Conferencia Intergubernamental, tenemos claro al menos algunos elementos que nos llevan al optimismo. No sé en que medida cada uno estará satisfecho, una vez que se apruebe este Tratado Constitucional, pero lo que sí podemos afirmar abiertamente es que todo este proceso que se realizado desde la Conferencia inaugural de la Convención hasta el día de hoy, así como sus resultados, han significado un gran paso adelante en el proceso de construcción europea: hemos conseguido un artículo que hable de la orientación federal de la UE, otro que deja más o menos claros valores y objetivos de la Unión; además, la Carta de Derechos Fundamentales forma parte del texto de la Constitución, y se ha reconocido personalidad jurídica a la Unión.

Finalmente, se ha concedido al Parlamento Europeo, junto al Consejo, el poder de codecidir y colegislar en todos los ámbitos. Al fin y al cabo, que se reduzca el déficit democrático, que se puedan

mejorar las instituciones, que se den pasos importantísimos en algo tan esencial como es el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia.

\* \* \*

***Alejandro Abellán García de Diego***

Vocal-Asesor para Asuntos Institucionales con la Unión Europea  
Secretaría de Estado de Asuntos Europeos  
Ministerio de Asuntos Exteriores

La actual Convención está muy vinculada a los Derechos Fundamentales, principalmente por dos motivos:

En primer lugar, porque ya en la propia declaración número 23, aneja al Tratado de Niza, (declaración sobre el Futuro de la Unión, que es la que convoca a una reforma de los tratados, a celebrarse en 2004), mencionaba entre los ámbitos materiales a los que se debía referir esa reforma de los tratados el Estatuto de la Carta de los Derechos Fundamentales. La declaración número 23 establecía un proceso, al señalar que el Tratado de Niza abría las puertas a la ampliación y, a continuación, convocaba una próxima reforma de los Tratados que debía celebrarse en varias fases: un debate público, y un debate estructurado en forma a determinar, que fue la Convención.

Acompañando al aspecto procedimental, había un aspecto material circunscribiendo el debate en cuestión de los ámbitos materiales a los que se debía referir la siguiente reforma. Eran la distribución de competencias entre la Unión y los Estados miembros, la simplificación de los instrumentos y procedimientos de actuación, el papel de los parlamentos nacionales en el proceso de construcción europea y, como ya señalé, el Estatuto de la Carta de los Derechos Fundamentales, que había sido proclamada en Niza como una declaración política.

Junto al aspecto material está el aspecto organizativo. Efectivamente, la decisión que tomaron los Jefes de Estado y de

Gobierno en el Consejo de Laeken acerca de que la siguiente reforma de los tratados se celebrara con la previa elaboración por una Convención, estaba directamente vinculada al éxito, al trabajo fructífero de la Convención, que había elaborado la Carta de los Derechos Fundamentales. Estos Derechos fundamentales se van a ver reflejados en varios ámbitos del futuro Tratado Constitucional.

En primer lugar en el artículo 2, relativo a los valores. Con una formulación muy parecida a la que existe en el párrafo primero del artículo 6, se recoge básicamente: “La Unión se basa en unos derechos compartidos, Estado de Derecho, democracia, Derechos Fundamentales y Libertades”. La presencia de los Derechos Fundamentales en el artículo 2º es muy significativa, tanto desde el punto de vista de la visibilidad, como de la importancia política que se quiere conceder a éstos como piedra angular, sin la cual no se podría entender el proceso de integración europea. Se trata de un proceso de integración política, no sólo de un proceso de integración económica-comercial; es un proceso de construcción de Derecho y un derecho cuya piedra angular son los Derechos Fundamentales. Ese es el valor que tiene el artículo 2 del futuro Tratado Constitucional.

En segundo lugar, el Título II del Tratado Constitucional se denomina Ciudadanía y Derechos Fundamentales. Este título, que a su vez tiene tres artículos, recoge aportaciones muy importantes. La primera de ellas, a la que ya se ha hecho referencia anteriormente, es la decisión de incorporar la Carta de Derechos Fundamentales con efectos jurídicos plenamente vinculantes al próximo Tratado Constitucional. Así lo dice el artículo 7: “La Carta de Derechos Fundamentales forma parte integrante de la presente Constitución”.

La cuestión no finaliza aquí, porque ese mismo artículo 7 en el párrafo segundo, señala que: “La Unión puede adherirse al Convenio Europeo de Derechos Humanos”. Había sido este un tema muy debatido sobre los problemas que se derivan de la existencia de dos documentos en materia de Derechos Fundamentales europeos: de una parte, el Convenio de Derechos Fundamentales (del que son Parte todos los Estados miembros de la Unión y al que además podemos



recurrir todos los ciudadanos en el caso de que consideremos que alguno de los derechos reconocidos en ese Convenio ha sido vulnerado); de otra, la Carta de Derechos Fundamentales. Lo que dice el artículo 7-II no es que la Unión se adhiere, es que la Unión puede adherirse –es una cláusula habilitante que luego, en otras disposiciones del Tratado Constitucional, establece que se requerirá la unanimidad para que la Unión pueda adherirse al Convenio Europeo de Derechos Humanos–. Finalmente, también se sigue reconociendo que los Derechos Fundamentales forman parte del Derecho de la Unión tal y como están garantizados en el Convenio Europeo de Derechos Humanos, y tal y como resulta de las tradiciones constitucionales comunes, en tanto que principios generales del Derecho de la Unión.

Este es el estado de la cuestión fundamental. Junto a la incorporación de la Carta de Derechos Fundamentales y la cláusula habilitante para que la Unión se adhiera al Convenio de Derechos Humanos, el futuro tratado seguirá incorporando lo que ahora es el Estatuto de Ciudadanía de la Unión, que ahora está en la parte segunda del Tratado de la Unión Europea (artículo 17 y siguientes), que son los derechos de ser elector y elegible en las elecciones al Parlamento Europeo; ser elector y elegible en las elecciones municipales; derecho de petición ante el Parlamento Europeo; derecho de dirigirse al Defensor del Pueblo; derecho a residir y circular libremente en el territorio de la Unión, entre otros. Todos esos artículos, que estarán en la parte segunda, aparecerán, lógicamente, recogidos en el futuro Tratado Constitucional.

Entre las conclusiones del grupo de trabajo que estudió la cuestión del Estatuto de la Carta de los Derechos Fundamentales en el futuro Tratado Constitucional, se decidió que la Convención no entraría a debatir el contenido de la Carta por una razón elemental: la Convención anterior se había dedicado a elaborar esa Carta, con la colaboración de personas especialmente cualificadas, por lo tanto, no tenía mucho sentido que esta Convención pusiera en duda los resultados de la Convención anterior, que había sido convocada expresamente para elaborar la Carta de los Derechos Fundamentales. Pero lo que si ha hecho la actual Convención ha sido reforzarla, con el fin de dar garantías a los Estados miembros y a los miembros de la

Convención, con más dudas y reticencias sobre las consecuencias jurídicas que tendría la incorporación de la Carta a los Tratados.

Finalmente, me gustaría señalar que existen otros dos títulos del futuro Tratado Constitucional que hacen también referencia a los Derechos Fundamentales: el Título VI, “De la vida democrática de la Unión”, y en el cual se reconocen una serie de derechos que estaban dispersos, fundamentalmente en el Tratado de la Comunidad Europea, como en el Estatuto de los Partidos Políticos Europeos que está en el actual Tratado (capítulo “Del Parlamento Europeo”), cuestiones relativas al defensor del pueblo europeo, a la protección de datos, etc. Y luego, una cuestión de la que los miembros de la Convención han estado sometidos a las peticiones de la Iglesia Católica y otras confesiones religiosas, que es el Estatuto de las Iglesias. Hay un artículo en el que se reconoce el Estatuto de las Iglesias y Confesiones Religiosas, de acuerdo los derechos nacionales (artículo 51). También, en el artículo 58 del Tratado Constitucional, en el cual, básicamente se reproduce el mecanismo de sanción del Artículo 7 actual del Tratado de la UE, es decir, el mecanismo por el cual si un Estado miembro viola de forma seria y persistente el Tratado se le podrá suspender sus derechos, incluyendo el derecho de voto en el Parlamento.

\* \* \*

### ***Álvaro Rodríguez Bereijo***

Presidente del Consejo para el Debate sobre el Futuro de la Unión Europea

En mi exposición, trataré tres puntos básicos: la Europa de los Derechos; ¿Por qué una Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión? y, finalmente, la integración de la Carta de los Derechos Fundamentales en el futuro Tratado Constitucional. Haré esto desde una observación personal y crítica de lo que ha sido mi experiencia en la Convención que elaboró la Carta, en la que he sido el Representante Personal del Presidente del Gobierno español.

## **1. LA EUROPA DE LOS DERECHOS**

En primer lugar, quiero resaltar la importancia que tienen los Derechos Fundamentales y la Carta de los Derechos de la UE en lo que significa la construcción política de Europa. La Integración europea, que parece que se ha hecho desde la economía, desde el mercado, con la creación, primero del Mercado Único, luego de la moneda común, necesita el Derecho como factor de integración política. Si la UE ha de ser algo más que una asociación de Estados soberanos, si ha de ser una entidad política con presencia en el orden internacional, eso se consigue necesariamente a través del Derecho. Y pese a las apariencias, la UE es cada vez más, y desde hace mucho tiempo, más allá de las apariencias del Mercado Común, una Comunidad de Derecho. Por lo tanto, apelación a la importancia del Derecho como factor de la construcción de Europa.

Y una segunda idea, los Derechos Fundamentales y el Estado de Derecho, la democracia, la libertad, pluralismo, participación, paz, como valores significativos que permiten la identificación de la UE. Se dice que Europa no puede tener una Constitución porque no tiene un Pueblo. No hay un demos europeo, hay distintos pueblos que integran los Estados miembros que componen la UE, pero no hay como tal un único Pueblo europeo. Sin embargo hay un factor por encima de esa diversidad de pueblos que integran Europa, que la hace única, o Una, en su pluralidad y diversidad, que es su identificación con ciertos valores y principios comunes que forman parte de una tradición europea y que configuran un modelo político y social que distingue a Europa como organización política, al margen, por supuesto, de la intrínseca originalidad que tiene Europa como entidad política en el ámbito del Derecho internacional, sobre todo, cuando incluso, en los debates como ahora ha surgido, se pretende forzar los términos de comparación tratando de comparar la UE con un Estado, que no lo es y no lo va a ser tampoco después de la Convención y de la Conferencia Intergubernamental de 2004.

Tal vez en un futuro muy lejano es posible que acabe teniendo la organización de un Estado, pero esto, ni es la realidad, ni ha sido el pasado, ni es el presente, ni va a ser el futuro inmediato. La UE seguirá siendo una única y peculiar organización política constituida por

Estados miembros que ceden porciones de su soberanía y deciden atribuirle, en atribuciones tasadas, a una organización nueva que se crea, que es la UE. Se trata de ciertas partes de su soberanía, pero sin que por ello los Estados miembros pierdan su identidad nacional. Esto es en estos momentos Europa, y yo creo que no va cambiar sustancialmente en el momento fundacional de la nueva Europa de 2004.

## **2. ¿POR QUÉ UNA CARTA DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES?**

Han sido muchos los que han dicho: ¿para qué necesita la UE una Carta de los Derechos Fundamentales? Todos los Estados miembros tienen una Constitución donde se confieren catálogos de derechos muy completos, entre ellas la nuestra, que es una Constitución moderna y reciente, y en ese sentido, muy amplia en lo que se refiere a la proclamación de los Derechos Fundamentales. Si además, todos los Estados de la Unión han suscrito el Convenio Europeo de Derechos Humanos de 1950, Convenio de Roma, donde está ya reconocido un catálogo de Derechos Fundamentales, ¿para que entonces una Carta más de Derechos Fundamentales?

Por una razón muy sencilla, porque los Derechos Fundamentales en el seno de la UE, entendida como Comunidad de Derecho, se han ido construyendo en lo que se ha llamado –y los especialistas en Derecho comunitario lo conocen perfectamente– la “vía pretoriana” de la construcción de los Derechos Fundamentales, es decir, a través de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia que, caso a caso, sentencia a sentencia, ha ido sobre la base de las cuatro libertades económicas básicas reconocidas en los Tratados Constitutivos, definiendo cuándo un determinado derecho invocado por un ciudadano tiene la categoría de Derecho Fundamental. La labor del Tribunal ha sido magnífica; ha impulsado esa creación efectiva y real de la UE como una Comunidad de Derecho. Y, probablemente, el grado de integración económica y política en el UE no hubiera sido el mismo si el Tribunal de Justicia no hubiera hecho esta “labor pretoriana” de interpretación de los tratados, llevando su letra, incluso, hasta la protección de los Derechos Fundamentales, apoyándose en que esos

Derechos Fundamentales son principios comunes de la Unión que se aplican como Principios Generales en todo el reconocimiento y aplicación del Derecho comunitario.

Pero, esta labor admirable, es una labor que no deja de suscitar incertidumbre, falta de certeza y seguridad, falta de claridad y de visibilidad respecto de cuáles son los Derechos Fundamentales que los ciudadanos de la UE tienen por su condición de tales que pertenecen, a través de la ciudadanía de los Estados miembros, a una entidad política nueva y distinta, que es la Unión Europea.

La necesidad de dar visibilidad, claridad y certeza a los Derechos Fundamentales, haciéndolos visibles a los ojos de los ciudadanos, no precisamente como ha dicho algún autor “para destruir la Unión”, sino para proclamar los Derechos, hacerlos visibles, formularlos de manera clara y legible, con un lenguaje que todos los ciudadanos puedan entender, para dar alma y contenido a eso que los Tratados Constitutivos (sobre todo, a partir de Ámsterdam, después de Maastricht) han proclamado cuando se reconoció la Ciudadanía Europea como tal.

La elaboración de la Carta de los Derechos Fundamentales en la Convención, que se desarrolló entre diciembre de 1999 y octubre de 2000, durante nueve meses, fue una labor extraordinariamente difícil y complicada. En primer lugar, había dificultades respecto a la identificación de los Derechos Fundamentales que había que incluir en la Carta, ¿cuáles derechos y cuánta intensidad de contenido habrían de tener esos derechos que se formulaban en la Carta, hasta dónde deberían llegar esos derechos? Por tanto, problemas no sólo de enumeración de qué derechos se incluyen en la Carta y cuales no, sino cómo se formula, con qué intensidad y con qué grado de contenido cada Derecho. Y aquí había una enorme divergencia, mucho mayor de la que pudiera parecer o desprenderse del hecho, por lo demás constatable, de que todos los Estados miembros tienen tradiciones constitucionales comunes en la medida en que todos los Estados miembros de la Unión, como no puede ser de otra manera, tienen que responder a los principios de Estado de Derecho, democracia y libertad, de forma que de otra manera, pueden ser excluidos de la Unión a través de los procedimientos que

establece el artículo 7 del actual Tratado de la Unión. Sin embargo, estas llamadas “tradiciones constitucionales comunes” eran bastante más diferentes de lo que a primera vista pudiera parecer, a pesar del hecho de que todos los países europeos tienen Constituciones escritas más o menos modernas, exceptuando el Reino Unido, que tiene, como bien es sabido, una Constitución consuetudinaria, pero asentada en una tradición constitucional que ha sido el origen de todo el constitucionalismo europeo y, sobre todo, en un sistema judicial de protección de los derechos constitucionales así consagrados.

Hubo también divergencias respecto a si esos derechos que se incluían debían de ser universales, o por el contrario, derechos atribuibles sólo a los ciudadanos europeos o a las personas que residen en la UE. El Consejo de Colonia había hecho un mandato, por supuesto vinculante para la Convención, en el que se había señalado perfectamente el objeto de dicha Convención: una Carta que contuviese los Derechos y Libertades Fundamentales civiles y políticos, los Derechos Procesales Fundamentales, todos los Derechos de Ciudadanía predicables exclusivamente de los ciudadanos europeos. Y deberá o podrá contemplar los derechos económicos y sociales, tal y como se contempla en la Carta Social Europea y en la Carta de los Derechos Fundamentales de los Trabajadores, siempre y cuando esos derechos no incorporen meros principios de política social o económica.

Fueron muy frecuentes e intensos los debates respecto a si un determinado derecho había que incluirlo o no en la Carta, y los debates acerca de si ese derecho que se incluía en la Carta tenía o no la categoría de Derecho Fundamental, en el entendimiento de que en una declaración de Derechos Fundamentales han de incluirse sólo aquellos derechos que tengan rango constitucional fundamental, y no toda la multiplicidad de derechos que, por otra parte, nutre lo que es el ordenamiento jurídico en su conjunto y que corresponde más bien al legislador ordinario.

El segundo punto objeto de discusión era el de los límites intrínsecos de los derechos. Llegado a un acuerdo respecto del catálogo o enumeración de los derechos vamos a ver cómo los formulamos, con

qué dicción, con qué límites, y qué definición precisa hacemos de quiénes son los titulares de esos derechos. Por tanto, definiendo al mismo tiempo el derecho y los límites de ese derecho, el contorno de limitación de qué es lo que abarca ese derecho y a partir de dónde ese derecho deja de existir, porque su contenido ya no abarca ese conjunto.

Y en tercer lugar, fue uno de los temas de debate más encarnizado y más difíciles de resolver, el problema de la incorporación a la Carta de los Derechos Económicos y Sociales, que la Convención tendría que tener en cuenta. Ahí, el Consejo de Colonia empleaba distintas palabras respecto de los derechos civiles y políticos, las clásicas libertades fundamentales: derechos de libertad y de participación política. El mandato del Consejo de Colonia respecto de los derechos de ciudadanía era imperativo, decía: “Deberá contener los exclusivamente referidos a los ciudadanos europeos”; y respecto de los derechos económicos y sociales decía: “Podrá contener los derechos económicos y sociales tal y como se derivan de la Carta Social Europea, siempre y cuando no se limite a enunciar meros principios de la política económica y social”. Y aquí hubo un debate encarnizado, no sólo por el temor de algunos países a que la incorporación de estos derechos rompiera su modelo de relaciones laborales-industriales. Ese era el caso, por ejemplo, de los británicos y países nórdicos. Curiosamente, británicos y nórdicos son y han sido históricamente los avanzados en la construcción del Estado social, el Estado llamado “de bienestar social”, el “Estado de protección social” y eran, sin embargo, los más reticentes a la ampliación por la vía de los Derechos Fundamentales de la Carta de lo que podríamos llamar el espacio social europeo. Y lo eran tanto por razones políticas internas como también por razones de la forma en que se reconocían esos derechos, es decir, de titularidad universal o no y, en tercer lugar, por las consecuencias económicas y financieras que, tanto para la UE, como para los Estados miembros, podría tener una formulación expansiva de algunos derechos económicos y sociales. Es más, todas las reticencias y obstáculos a la elaboración de la Carta estuvieron centradas fundamentalmente en este capítulo, que es ahora en sustancia el capítulo VI, dedicado a la Solidaridad, donde están los derechos económicos y sociales.

Y finalmente un último problema, también debatido pero no menos relevante, que era el de la articulación jurídica entre los derechos reconocidos en la Carta y los derechos formulados en el Convenio Europeo de los Derechos Humanos para evitar así, lo que algunos llamaban una “Europa a dos velocidades” en la protección de los Derechos Humanos. Y aquí la Convención hizo, como en los otros puntos conflictivos, una labor de encaje de voluntades y puntos de vista muy diversos que se logró a través de un consenso político, de conversaciones, de reuniones, tanto de debates en el seno del plenario de la Convención, como inevitablemente se producen en estos casos, en negociaciones entre pequeños grupos, comidas, conversaciones y conspiraciones... Al final, se consiguió un acuerdo sin votación, mediante consenso sobre una Carta con ese contenido. Esa relación de Derechos Fundamentales tiene, sin embargo, algunos inconvenientes que están precisamente en los puntos a los que me he referido: el hecho de que se incluyan algunos derechos dentro de la Carta de dudoso alcance, o rango, “fundamental”. Hay uno que sería el más llamativo de todos, porque fue realmente pintoresco, el artículo 29, que dice: “Toda persona tiene derecho a acceder a un servicio gratuito de colocación”. Lo cito como ejemplo de un derecho que no es fundamental en absoluto, podrá ser un derecho contenido en la Carta Social Europea, en nuestro caso, en el Estatuto de los Trabajadores, pero no es un Derecho Fundamental, no tiene esa categoría, pero cuando lo propuso la Presidencia Francesa decía: “Toda persona tiene derecho a acceder a un servicio de colocación” y yo me atreví a decir que cuál era el contenido jurídico real de ese derecho, cuál es el mandato que encierra ese derecho, cuál es su contenido jurídico. Fue un acierto que esa Convención funcionase desde el principio, y no sin dificultades, gracias, en gran medida, a la “autoritas” del Praesidium de entonces, presidido por el que había sido presidente del Tribunal Constitucional alemán y Antiguo Presidente de la República Federal Alemana, el Sr. Roman Herzog. Se produjo una especie de “Pentecostés” sobre la Convención, por virtud del cual, la Convención, después de haber comenzado con un estilo “asambleario” (que a mí me recordaba a las de la Universidad), empezó a trabajar como si el texto que había elaborado fuese un texto jurídicamente vinculante, que se pudiese integrar en los tratados sin dificultad, desde el punto de vista tanto jurídico, como político. Los Estados



miembros y el Consejo de la Unión no tenían dificultades en asumirla, ya que ni contradecía las Constituciones de los Estados miembros, ni contradecía los tratados.

Teniendo en cuenta lo anterior: ¿cómo redactamos la Carta? Con el máximo rigor jurídico posible, pensando que ésta se iba a aplicar de forma jurídicamente vinculante. Sin embargo, como ya he señalado, esto no ha evitado algunas imprecisiones e indeterminaciones de la Carta en lo que se refiere a qué personas y quiénes son los titulares de todos y cada uno de los derechos; y hay que tener en cuenta que la Carta habla de manera muy distinta según los diferentes derechos. En algunos casos, no hay problema, es sólo cuando la Carta se refiere a los derechos de libertad, a los derechos y libertades civiles y políticos clásicos de las Constituciones del siglo XIX. Es lógico que esos derechos tengan un carácter universal: la libertad, la igualdad, la prohibición de la tortura y la esclavitud, o de los tratos inhumanos o degradantes, eso se predica de toda persona. Derecho a la dignidad humana y respeto por las instituciones. Pero luego, hay unos derechos que se refieren a la ciudadanía europea, y ahí la Carta a veces hace algún distinguo al formular o atribuir algunos derechos de ciudadanía a los ciudadanos europeos o extenderlos a miembros que no tienen la categoría de ciudadanos europeos, entendiendo por ciudadanos europeos, los ciudadanos nacionales de los Estados miembros.

Había además, y hay, problemas de indeterminación en la formulación del contenido declarado de algunos de los derechos que se formulan en la Carta en la medida en que, en contra del esfuerzo que algunos miembros de la Convención hicimos entonces, al definir los derechos es necesario definir también los límites y el contenido de estos derechos. Yo insistía mucho en que al definir un derecho hay que definir también como contenido, o como parte del contenido de un derecho, el límite intrínseco de ese derecho, a partir del cual ese derecho deja ya de serlo. Piensen ustedes, por ejemplo: la libertad de expresión o la libertad de información es un derecho fundamental, pero en el caso de la libertad de información dentro de una información veraz, de forma que la libertad de información no ampara el derecho a mentir; de la misma manera que tampoco la libertad de

expresión (que es un derecho a expresar las propias opiniones y creencia o ideas) permite el derecho al insulto. Por lo tanto, en cada Derecho Fundamental, sobre todo, en los derechos de libertad, era muy importante definir el contenido para que si la Carta se convierte en un texto jurídico vinculante, no se produzca un efecto expansivo en su interpretación y aplicación por parte de los Tribunales.

Y por último, respecto de los derechos económicos y sociales, el debate crucial era: aceptado el mandato del Consejo, que decía que no se podían incluir en la Carta aquellos derechos económicos y sociales que están en la Carta Fundamental de los Trabajadores, pero enunciados como simples principios de la política social (aunque no como derechos que vinculan), era necesario distinguir dentro de los derechos sociales los que son Derechos Fundamentales y forman parte de los derechos de libertad (y que en ese sentido, inseparables de los derechos civiles y políticos), de los derechos programáticos, que encierran principios de actuación que sólo se pueden invocar como derechos individuales por los ciudadanos europeos ante un Tribunal de Justicia, sólo en la medida en que el legislador los haya configurado a través de un instrumento legislativo. Por ejemplo, el pleno empleo no es un Derecho Fundamental. El pleno empleo es un objetivo de política social que no se puede consagrar como derecho individual, aunque en la Constitución y en la Carta también se aluda por ejemplo al derecho a una vivienda digna. Esto no quiere decir que cada ciudadano individualmente tenga un derecho subjetivo ejercitable ante los Tribunales a exigir la prestación de una vivienda digna o una economía con pleno empleo. Y estos problemas se han planteado en la redacción de la Carta, aunque en la Convención se ha tomado la decisión fundamental, y hay consenso sobre ella (pese a las reticencias de británicos y nórdicos ya aludidas) a la incorporación al futuro Tratado Constitucional de una Carta con efecto jurídico vinculante.

Existen a ese último respecto, tres reservas importantes:

- la formulación universal e ilimitada de algunos derechos;
- la ausencia de límites intrínsecos a la definición de algunos derechos de la Carta y,

- la excesiva amplitud que tiene en la Carta la formulación de los Derechos Económicos y Sociales.

De ahí que se haya propuesto ciertas modificaciones técnicas dentro del acuerdo básico que es no tocar el texto de la Carta tal y como está. Ha sido un gran acierto en su día; hoy se ve claramente la decisión que la Convención actuase entonces como si la Carta se fuera a convertir en un texto jurídicamente vinculante. Gracias a ello, ahora la Convención europea ha podido decir “la Carta no se toca en su redacción, porque si se abre ese “melón”, será imposible un acuerdo-consenso respecto de su integración en la futura Constitución europea. No obstante, sí es necesario hacer algunos ajustes en las disposiciones horizontales (artículos 51, 52 y 53 de la Carta) para limitar el posible efecto expansivo que la formulación de algunos derechos puede tener cuando sean invocados ante los órganos jurisdiccionales y, concretamente, ante el Tribunal de Justicia de la UE.

\* \* \*

## **DEBATE**

**MODERA: JOSÉ RAMÓN TOSTÓN DE LA CALLE**

Secretaría de Cooperación Internacional,  
Dirección General de la Guardia Civil

### **PRIMERA PREGUNTA**

(Antonio Martínez Ligeró): Antes de nada quería hacer una pequeña corrección: creo que la encuesta del Real Instituto Elcano a la que el Sr. Carlos Carnero se ha referido en su exposición limita al 1 por ciento el porcentaje de personas que conocen la Convención y al 3 por ciento el que puede nombrar algún país de la Ampliación, así que ha sido Usted muy optimista en sus cifras.

Mi pregunta va dirigida al Sr. Carlos Carnero. Con respecto al referéndum, desde mi punto de vista, si éste es nacional, deja de tener sentido ¿Cómo ve Usted un referéndum europeo, teniendo en cuenta que hay algún país miembro que no contempla esa figura?; ¿qué tipo de soluciones se podrían dar, en este sentido, incluyendo a los países de la última Ampliación?

### **SEGUNDA PREGUNTA**

(Juan Pablo Aguilar): mi pregunta va también dirigida al Sr. Carnero. En relación al término "ciudadano europeo", para la Carta de Derechos a la que Usted ha hecho referencia, yo veo un grave problema provocado por las propias palabras utilizadas. En la Constitución española, en concreto, se reconocen derechos a todos los que residen en España, mientras que otros se limitan exclusivamente a los nacionales. Bajo mi punto de vista, esta diferenciación de derechos es correcta porque, en algunos casos, no pueden repartirse los derechos sin un reconocimiento previo por parte de los Estados recíprocos. ¿No debería de utilizarse adecuadamente la oferta de derechos europeos con la misma terminología: unos derechos para

las personas que residan en al Unión, y otros derechos para los nacionales de la UE?

### **CARLOS CARNERO**

Yo sigo pensando que era un 10% que conocía la Convención, me da un disgusto si lleva razón, pero que lo vamos a hacer...

El referéndum: En mi opinión, lo mejor sería que fuera un referéndum simultáneo en todos los países miembros de la UE. Ahora bien: primero, la figura del referéndum no existe en los Tratados; segundo, hay países que argumentan, y con razón, que no hacen referéndum porque, sencillamente, es consultivo; otros lo tienen vinculante y otros, no lo pueden hacer por motivos internacionales (por ejemplo nuestro vecino Portugal)... A mí se me ocurren dos soluciones a este respecto: La primera es, y reconozco que es un poco "casera", que, por ejemplo, el Consejo encargara a la Comisión Europea la organización simultanea, en todos los países miembros, de una consulta sobre el Proyecto de Constitución europea. No estaríamos ante un referéndum simultáneo, sino ante una consulta organizada por la Comisión Europea, que por lo tanto, tendría carácter indicativo. Como es lógico, cuando se toma una decisión a nivel de la Unión, todos los Estados miembros están obligados a colaborar, en este caso con la Comisión, en su organización. Sería sencillo, porque todos los países tienen preparado el mecanismo electoral para el 14 de junio de 2004.

La segunda solución que propongo, si la primera no fuera posible, es que todos los países que puedan celebrar un referéndum, y quieran hacerlo, que lo hagan, y si es posible, simultáneamente. En el caso de España, las dos fuerzas políticas mayoritarias estamos de acuerdo en organizar ese referéndum. Y sería la primera vez que sobre un asunto europeo (dejo aparte el referéndum sobre la permanencia de España en la OTAN, porque no solamente era de carácter europeo), se organizara una consulta directa a la ciudadanía de nuestro país. Y esto hay que pensarlo,

¿por qué es la primera vez que se hace esto?; ¿por qué no se ha hecho antes?, precisamente, con una ciudadanía totalmente euro-peísta y que no tiene el peligro de partidos fascistas, extremistas, racistas o xenófobos, que podrían terminar manipulando la consulta para otro tipo de objetivos. Porque aquí se puede estar más o menos de acuerdo con esto o aquello de la UE, pero es evidente que existe un amplio grado de acuerdo entre todas las fuerzas europeas.

En cuanto al tema relacionado con la Carta de Derechos Fundamentales y el concepto de ciudadanía Europea. La Carta, efectivamente, se refiere a los derechos de todas las personas, sean ciudadanos europeos o no. Lo que yo propongo es extender el concepto de ciudadanía europea. Según el Proyecto que la Convención recibió del Praesidium, el ciudadano europeo sería aquel que tuviera nacionalidad de un Estado miembro. Pero con nosotros, nacionales de los Estados miembros, conviven y trabajan personas que tienen estatuto de residencia reconocida, con larga residencia en nuestros países, y que deberían también estar sujetos, desde mi punto de vista, a los derechos de un ciudadano europeo. Deberían ser reconocidos ciudadanos europeos, además, teniendo en cuenta que la Unión, ciertamente, armoniza toda la legislación que se refiere al reconocimiento de la presencia en nuestros países de ciudadanos procedentes de terceros Estados. De lo contrario, imaginemos la situación: esos quince o veinte millones de personas que tienen los derechos y las obligaciones de cualquiera de nosotros en nuestro país (excepto alguno, como el de voto) y que se ven afectados tan directamente porque residen en la Unión de forma estable, permanente y reconocida por las políticas, y no pueden, sin embargo, considerarse ciudadanos europeos. Este planteamiento es un tanto injusto, bajo mi punto de vista.

Y este argumento que aquí presento, insisto, no “me lo estoy sacando de la manga”. Un informe del Comité Económico Social, que ha sido votado prácticamente por unanimidad, va en esta misma dirección. Creo que es de justicia hacerlo y que, además, sería muy positivo. Si se asimila ciudadano europeo a quien tenga la nacionali-

dad de alguno de los países miembros estaría de acuerdo con la definición dada por el Praesidium, pero si el concepto ciudadanía europea es un concepto político más amplio que la nacionalidad, entonces, llevo razón. Creo que esta segunda visión es más acertada, primero, por integración, segundo, por justicia y tercero, por la contribución de esa persona.

#### **RÉPLICA A LA SEGUNDA PREGUNTA**

Pero el concepto de ciudadano europeo es un elemento de base para una futura Federación Europea. Serían miembros de esa Federación. Por lo tanto, si reconocemos como miembros de esa futura, e hipotética, Federación a los residentes estables, les estamos dando la nacionalidad.

#### **CARLOS CARNERO**

No estamos dando la nacionalidad, estás reconociendo una ciudadanía política, que no es la nacionalidad. Esa es la gran diferencia entre los dos conceptos.

#### **CARLOS MOREIRO**

A este último respecto hay que señalar que ningún organismo internacional puede otorgar el derecho de nacionalidad, tampoco la UE. Sólo hay un antecedente, que fue la Sociedad de Naciones, cuando otorgó un pasaporte especial a los judíos que vagaban por el mundo expulsados de Rusia.

#### **TERCERA PREGUNTA**

(Estudiante de la Universidad Francisco de Vitoria): Mi pregunta va dirigida al Sr. Abellán: ¿Qué consecuencias tendrá la Ampliación sobre las políticas de inmigración de la Unión?; ¿y como afectará en

concreto a la política de inmigración española la incorporación de diez nuevos miembros a la Unión?

### **ALEJANDRO ABELLÁN**

No conozco el tema al detalle, pero sí puedo decir que esto es un debate que no se produce, tanto en el ámbito de los Derechos Humanos, como en el título relativo al Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia, que es del título II. Efectivamente, hay una cuestión que es el control de fronteras exteriores y la base jurídica que permite a la UE legislar en esta materia.

Lo que prevé el borrador de artículos que está sobre la mesa es que ese asunto pase a decidirse por codecisión, es decir, lo que se llama proceso legislativo, decide el Consejo y el Parlamento. España no tendría problema, al revés, seríamos favorables a ello y máxime, en el contexto de la Ampliación. El problema que se nos plantea, y se planteó ya en Niza, es el problema de Gibraltar. En Niza es donde se establece pasar a mayoría cualificada la base jurídica relativa al control de fronteras exteriores, pero hay una Declaración Anexa en la que se indica que el paso a mayoría cualificada queda supeditado a que se alcance un acuerdo entre los Estados miembros sobre el ámbito de aplicación territorial de ese artículo. Y esa es la situación en la que nos encontramos.

Nosotros, en el estado actual del contencioso sobre Gibraltar, defenderemos que no pase a mayoría cualificada, ni a la codecisión, la base jurídica correspondiente hasta que no haya un acuerdo entre los Estados miembros sobre el ámbito de aplicación territorial del control de fronteras exteriores. Evidentemente, nos gustaría, sabemos que al resto de Estados miembros no les hace ninguna gracia que por este problema que afecta a todos los Estados miembros no podamos avanzar más. Y nosotros estamos interesados, y creo que el Ministerio del Interior también, en el paso a la codecisión porque, sobre todo, en el contexto de la Ampliación, es necesario ser eficaces y adoptar medidas en este



sentido. Pero, en la medida en que no tengamos un acuerdo sobre este problema, la posición que mantenemos en este momento es que esta disposición no entre en vigor hasta que no haya un acuerdo.