

**LA CIUDADANÍA EUROPEA:
UN ANÁLISIS CRÍTICO**

PRÓLOGO

ENRIQUE BARÓN CRESPO

«*Civis romanus sum*». La Constitutio Antoniana de 212 convirtió en ciudadanos a todos los hombres libres del Imperio romano desde el muro de Adriano en Escocia hasta el Norte de África y Asia Menor. CÉSAR había dado el primer paso al conceder la ciudadanía a Cádiz, ciudad donde empezó su conquista del poder. Sin caer en nostalgias imperiales, es legítimo citar este precedente de conciencia de unidad cívica y política atribuida por el Derecho romano a sus ciudadanos y el «status» de los habitantes de la actual Unión Europea.

Desde tiempos de los césares hasta el Tratado de Roma, la historia del continente ha sido una historia de infierno y paraíso, como sintetizó con razón Fernand BRAUDEL. Un tejer y destejer de regímenes, imperios y Estados que, en distintas épocas y con diversos pretextos políticos, económicos y religiosos buscaron la hegemonía de un rey, un emperador o un dictador. El resultado fue un «*crescendo*» de cruentas guerras fratricidas hasta casi mediado el siglo XX.

Cuando, dos milenios después, surgió la incipiente Comunidad Europea en 1957, no se trataba solo de hacer un mercado común. Los padres fundadores buscaban conseguir la paz, y la prosperidad basada en la democracia y en valores comunes. El Premio Nóbel de la Paz de 2012 ha reconocido este logro histórico. El paso a la Unión en el Tratado de Maastricht se basó en la ciudadanía europea y la moneda única como pilares.

Ahora se trata de afirmar una Unión edificada sobre la doble legitimidad de Estados y ciudadanos, consagrada en el artículo 1º del Tratado Constitucional y recogida en el de Lisboa. En este contexto, tiene sentido recordar el aviso de SÉNECA, el filósofo y escritor nacido en Córdoba, a la sazón Hispania romana: «*No hay buen viento para el navegante si no sabe dónde va*». El desafío es saber aprovechar el viento para arribar al buen puerto hoy es consolidar la primera democracia supranacional de la historia, formada por Estados y ciudadanos, pionera en la globalización política y no sólo económica.

DE LA CECA Y LA CEE A LA UE VÍA MAASTRICHT

El planteamiento de una Unidad Política, afirmada en una Constitución y basada en la ciudadanía, concretada en el reconocimiento de derechos fundamentales formaba parte de las conclusiones del Congreso del Movimiento Europeo de La Haya de 1948, donde por primera vez se reunieron líderes políticos, sociales y culturales de los países que se acababan de enfrentar en la sangrienta Segunda Guerra Mundial. La delegación española estuvo formada por cuatro ilustres exiliados, Salvador DE MADARIAGA que presidió la Comisión cultural, Indalecio PRIETO y dos catalanes, el ilustre traumatólogo Doctor TRUETA, y el jurista Josep XIRAU PALAU.

Pero no fue el camino constituyente el que cuajó, sino que el proceso se consolidó por la llamada vía funcional, a partir de la creación de «solidaridades de hecho» y «los pequeños pasos», expresiones clave de la histórica declaración de 9 de mayo de 1950. Avance paso a paso que ha demostrado la plena vigencia del poema machadiano «Caminante no hay camino, se hace camino al andar».

El primer paso fue unir las materias primas para fabricar armas, creando un entramado industrial y comercial en la Comunidad del Carbón y del Acero (CECA) que forjó –nunca mejor dicho– un mercado común sectorial dirigido por una Alta Autoridad. Tras el traspas de la Comunidad Europea de Defensa y la creación de la ignorada aunque vigente Comunidad de Energía Atómica (Euratom), el Tratado de Roma estableció el objetivo de crear un Mercado Común general sobre la base de las cuatro libertades (libertad de desplazamiento y establecimiento de las personas, de circulación de bienes, servicios y capitales). La unión aduanera, los principios de cooperación y solidaridad, la defensa de la competencia, primeros pilares de la CEE, se fueron afirmando y consolidando a medida que la Comunidad duplicaba en sucesivas ampliaciones los seis Estados miembros fundadores en 1986. No obstante, la ciudadanía europea, como tal, seguía conspicuamente ausente de los Tratados, aunque tenía una presencia implícita en muchos de los derechos y deberes que los reglamentos comunitarios comportaban a nivel colectivo para los países, pero también individual para sus habitantes.

Un paso decisivo fue el temprano reconocimiento por la Jurisprudencia de los atributos de la ciudadanía europea en dos sentencias del Tribunal de Justicia de Luxemburgo, al inicio de la década de 1960, al reconocer de forma explícita las prerrogativas jurídicas individuales. La primera sentencia, dictada el 25 de febrero de 1963 en el caso de la empresa de transportes Van Gend & Loos contra la Administración Tributaria holandesa establece de forma clara que el Tratado «afecta directamente a los justiciables de la Comunidad, lo que implica que además de los gobiernos, se refiere a sus pueblos y a sus ciudadanos». El fallo, en 1964, del caso Flaminio Costa contra la empresa eléctrica italiana ENEL, reiteró el mismo criterio, señalando que el Tratado supone una transferencia de soberanía de los Estados «aunque sea en materias circunscritas, al crear un cuerpo normativo aplicable a sus nacionales».

Esa fuente jurisprudencial supuso ya entonces el reconocimiento explícito de la CEE como una comunidad de derecho de Estados y ciudadanos, organismo jurídico de nuevo tipo en Derecho Internacional, al establecer el efecto interno de la norma comunitaria. Doctrina que desde entonces ha consagrado el efecto directo y la primacía de la norma comunitaria sobre los ordenamientos jurídicos de los Estados Miembros en las materias propias de su competencia.

Este precedente abrió la vía que, tras diversas crisis y avatares, llevó a la Comunidad a incluir la ciudadanía como pilar fundamental de la naciente Unión en el Tratado de Maastricht. El cambio se produjo a partir del «*annus mirabilis*» de 1989, por dos acontecimientos que mudaron el curso de la historia y bajo cuyos efectos vivimos hoy: el final de la guerra fría, producido por la caída del muro con la posterior implosión del Imperio soviético y la afloración de la aspiración universal de la humanidad a la democracia como sistema político.

Para la Comunidad supuso el paso a la madurez con su transformación en Unión Europea. Tuve el privilegio de vivir como protagonista este proceso en mi calidad de Presidente del Parlamento Europeo (PE). El Parlamento aprobó en 1984 el proyecto de Tratado de la Unión Europea, llamado Spinelli por el destacado papel jugado por el infatigable federalista italiano, en donde estaba ya el concepto de ciudadanía y lo había desarrollado en el Informe Adonino.

En mi alocución inicial ante el Consejo Europeo en diciembre de 1991 propuse la inclusión de la ciudadanía europea en el Tratado de Maastricht. Felipe GONZÁLEZ, el entonces presidente del Gobierno español, remató con éxito el proceso, al sugerir a sus pares la inclusión de la «ciudadanía europea» en la negociación de un Tratado que, en principio, tenía como objetivo sólo la Unión Económica y Monetaria con la moneda única. La creación, a propuesta del PE, de la «Conferencia interinstitucional preparatoria» (CIP) y la celebración de las «Assises» en Roma, primera reunión de los Parlamentos de los Estados miembros, fueron decisivas para incluir el concepto.

No fue un camino de rosas, por la resistencia de algunos gobernantes, clara en el caso británico por tratarse de un concepto extraño a su tradición política o por plantear problemas internos, como ocurrió en Luxemburgo, Dinamarca e incluso en Francia. Con todo, la fuerza del terremoto histórico fue tal que la ciudadanía se reconoció en el Tratado.

Su entrada en vigor marca el inicio de la Europa actual con un salto cualitativo al convertir la Comunidad en Unión. La nueva UE afirmaba así su voluntad de completar la Unión Económica y Monetaria basada en la moneda única, a la vez que se comprometía a «perseguir una unión cada vez más estrecha entre los Estados miembros» con el reconocimiento de la ciudadanía europea como ciudadanía añadida a la del propio Estado sin sustituirla. Por tanto, se trata de una Unión política que tiene como protagonista natural no sólo los Estados, sino que consagra los derechos políticos del ciudadano europeo. En cuanto a la dimensión social, la propuesta de Carta Social se aprobó entre 11 Estados, por la oposición del Gobierno conservador británico, aunque Tony BLAIR la ratificó cuando llegó al poder.

En aquel momento, se consideró por muchos políticos y analistas la inclusión de la ciudadanía como un cierto brindis al sol que acompañaba lo verdaderamente serio, la creación de la moneda única. No obstante, se trata de dos conceptos complementarios y sinérgicos, porque supone juntar, y valga la ironía, la bolsa y la vida. Es cierto que el grado de maduración de la parte política del Tratado era muy inferior a la económica y monetaria, ya que su incorporación se produjo como consecuencia del empuje de los acontecimientos, además de que el alcance de esta decisión tenía consecuencias muy profundas. No obstante, no se trató de una mera declaración: se reconocieron derechos como el de sufragio activo y pasivo como europeos en las elecciones municipales y europeas que llevó a la primera modificación de la Constitución Española de 1978, el derecho de petición o la asistencia diplomática en terceros países.

Hubo que proceder a ampliar el método comunitario como único pilar e incluir otros dos: el segundo, relativo a la Política Exterior y Seguridad (PESC) y el tercero, de Interior y Justicia (PIJ), basados en la cooperación intergubernamental con elementos comunitarios. Si bien el nuevo entramado jurídico-político consolidaba el margen para interpretar los derechos individuales de los ciudadanos como competencia de la legislación y de los tribunales comunitarios, los asuntos de interior y justicia seguían teniendo un claro carácter de cooperación intergubernamental.

El empuje de la realidad fue más poderoso que lo acordado. Poco después, el acuerdo de Schengen sobre supresión de fronteras y aduanas interiores (con las reservas británica e irlandesa) supuso un salto espectacular, inmediatamente asumido por los ciudadanos, completado con el desarrollo de una política de inmigración y asilo y la creación de FRONTEX para gestionar las fronteras exteriores. Desde entonces, una escalada de Tratados cada cuatro años (Amsterdam, Niza, Constitución, Lisboa y tratado fiscal) ha tratado de ir ajustando la naciente Unión a la fuerza de los hechos. En ellos, el pilar que va recibiendo un tratamiento cada vez más comunitario es el tercero, con una comunitarización acelerada de cuestiones como la cooperación judicial y policial en temas de derecho civil y penal, la creación de EUROPOL y EUROJUST o el Tratado de Plum, la lucha contra la delincuencia y el terrorismo internacional.

En paralelo, la afirmación y defensa del modelo social europeo se ha ido convirtiendo en un tema cada vez más candente. Una de sus dimensiones es el desarrollo de la política de cohesión regional, territorial y social, componente de creación de ciudadanía europea en concreto, al favorecer la igualdad y solidaridad entre los Estados, regiones y ciudadanos. Concepto defendido por el PE y también por González en el Tratado de Maastricht —con el rango de protocolo entonces—. Su desarrollo y concreción fue posible gracias a la acción conjunta del entonces Presidente de la Comisión Europea, Jacques DELORS, verdadero ingeniero de la solidaridad comunitaria, con su famoso lema de «dotar a la UE de los medios adecuados a sus ambiciones» y la actitud generosa y valiente del Canciller KOHL. El resultado fue, no sin esfuerzo en la negociación, unas solidarias y generosas Perspectivas Financieras entre las cumbres de Bruselas en 1987 y Edimburgo en 1983. Los espec-

taculares réditos de estas políticas son especialmente manifiestos en los casos de Irlanda, España, Portugal y ahora en Polonia de modo destacado entre los nuevos miembros.

Desde esta perspectiva, el reciente acuerdo del Consejo Europeo sobre el marco financiero 2014-2020 es manifiestamente insuficiente para hacer frente al desafío de superación de la crisis y conseguir llevar a cabo los objetivos de la estrategia 2020.

EL TRATADO DE LISBOA, CONSOLIDACIÓN DEL SALTO

La consolidación del «gran salto adelante» en términos de maduración jurídica, institucional y política de la Unión Europea fue el Tratado Constitucional de 2004. Tanto en su espíritu como en su letra –debatidos pública y democráticamente en dos Convenciones sin precedentes– plasmó los elementos que conforman la estructura normativa e institucional adecuada al alcance y desarrollo de una UE ampliada a 27 Estados. Los Tratados de Maastricht y Ámsterdam así como el fiasco de Niza, constituyeron en su momento avances sustanciales, pero se quedaron inadecuados –como el traje en un adolescente en edad de crecimiento– a la envergadura geopolítica, demográfica y económica de la UE, convertida desde la introducción del euro en 2002 en una potencia global. Es significativo que la primera Convención, que se reunió en sesión pública en paralelo con la negociación de la Conferencia Intergubernamental a puerta cerrada del Tratado de Niza, tuviera como resultado la Carta de Derechos Fundamentales, que son las señas de identidad de la ciudadanía europea.

La consideración de la ciudadanía como pilar fundamental de la UE quedó inequívocamente de manifiesto al establecer la democracia representativa «como principio de funcionamiento de la unión en virtud de la cual los ciudadanos estarán directamente representados en la Unión a través del Parlamento Europeo y los Estados miembros estarán representados en el Consejo Europeo y en el Consejo de Ministros por sus gobiernos nacionales que serán responsables ante sus parlamentos nacionales». Esta formulación recoge el reconocimiento expreso de la doble legitimidad democrática y a la vez la democracia parlamentaria como la normal en toda la Unión. Asimismo, se reconocía que «todo ciudadano tiene derecho a participar en la vida democrática de la Unión» y recuerda el principio de subsidiariedad ya que «las decisiones serán tomadas de la forma más abierta y mas próxima a los ciudadanos posible». Además, se introdujo el principio de democracia participativa, al establecer «el deber de las instituciones de dar a los ciudadanos y las asociaciones representativas la posibilidad de expresar e intercambiar públicamente sus opiniones con un «diálogo abierto, transparente y regular ».

El Tratado Constitucional firmado, solemne y simbólicamente, en Roma por los 27 Jefes de Estado y de Gobierno fue ratificado por dos tercios de los Estados miembros, rechazado en los referendos de Francia y Holanda, y hubo tres clamoro-

esos silencios (Reino Unido, Polonia y República Checa). Me tocó, con harto dolor de corazón, elaborar con el diputado alemán Elmar BORK el informe que planteaba la vía de salida para salvar el contenido del Tratado con la negociación del Tratado de Lisboa. Había que hundir la nave para poder salvar el cargamento.

Como representantes del PE, nos tocó dar la batalla para que la ciudadanía no fuera degradada. El debate sobre la ciudadanía y la Carta de Derechos Fundamentales en la Conferencia Intergubernamental sobre el Tratado de Lisboa es significativo para comprender la tenaz resistencia de algunos Gobiernos. Fue preciso un emplazamiento por parte de la delegación del Parlamento Europeo para que la ciudadanía europea, consagrada en el TUE de Maastricht, volviera al Tratado de la UE y no fuera devaluada al Tratado de Funcionamiento y que la Carta no se limitara a una simple Declaración.

El concepto de ciudadanía europea, volvió al Tratado de la Unión Europea gracias a la insistencia de los representantes del PE en el artículo 9^a TUE: «Es ciudadano de la Unión toda persona que tiene la nacionalidad de un Estado miembro. La ciudadanía de la Unión se añade a la ciudadanía nacional y no lo sustituirá.» Ciudadanía europea que responde al «patriotismo constitucional» que solo puede desarrollarse conjugando interpretaciones diversas, impregnadas por las distintas historias nacionales, de unos mismos principios jurídicos universalistas.

Casi más grave fue la subrepticia degradación de la Carta de Derechos Fundamentales a Declaración –y la número 11!– con una exclusión en su aplicación por parte del Reino Unido en el protocolo n^o 7 que no solo perjudica a los súbditos de su Graciosa Majestad sino que corre el peligro de contaminar todo el proceso legislativo europeo al establecer de hecho dos categorías de ciudadanos europeos. Exclusión a la que se añadieron tanto el Gobierno polaco nacionalista de los hermanos KACZYNSKI con una intransigencia que hasta ahora el Gobierno Tusk no ha podido superar y, ya fuera de plazo, el checo por la presión del entonces Presidente Vaclav KLAUS, intransigente eurofóbico. Al final, se consiguió que la Carta fuera vinculante y se proclamara de modo solemne por las tres instituciones (Parlamento, Comisión y Consejo).

La tesis de los expertos legales británicos, pretendiendo que tal Protocolo suponía la exclusión del control del Tribunal de Justicia en los temas JAI, representaba un auténtico ataque al corazón del sistema legislativo y judicial europeo. Lo completaba la pretensión de poder ejercer la inclusión o exclusión –el *opting in/out*– en cualquier momento de la elaboración legislativa en los temas de interior o justicia. Una discrecionalidad que vaciaba de contenido toda la legitimidad democrática del proceso de codecisión como sistema legislativo europeo.

Esta actitud no es historia. Se ha mantenido por Gran Bretaña y la República Checa en la negociación del Tratado de Estabilidad, coordinación y gobernanza recientemente ratificado hasta el punto de impedir que fuera un Tratado comunitario. Ahora, basta con leer el discurso de CAMERON en Berlín para comprender que en el británico debate existencial sobre Europa, la pretensión de limitar el espacio común de libertad, seguridad y justicia dejando solo la zona de librecambio sigue muy viva.

El desafío es elaborar una hoja de ruta para superar la actual crisis con el horizonte de las próximas elecciones europeas de 2014. Mientras tanto, sólo cabe la esperanza: y para reforzarla una imagen vale más que mil palabras. La foto de familia de los 27 jefes de estado y gobierno de la UE, en la celebración del 50 aniversario del Tratado de Roma frente a la Puerta de Brandemburgo de Berlín en 2007 fue todo un icono de unidad europea frente al símbolo de la división y la Guerra Fría. El mismo lugar en donde KENNEDY dijo en 1960: «*Como antes los romanos exclamaban con orgullo “Civis romanum sum”, yo proclamo: “Ich bin ein Berliner” (soy un ciudadano de Berlín)*». Es de esperar que seamos capaces de proclamar con el mismo acento: «soy un ciudadan@ europe@» ejerciendo nuestros derechos como ciudadanos europeos.

