

Ciencias Jurídicas y Sociales

 Universidad
Rey Juan Carlos
| Servicio de Publicaciones

Coordinadores:
Julio Guinea Bonillo
José Enrique Anguita Osuna
Vlad Florin Jurje

LA EUROPA CIUDADANA

La Europa Ciudadana

Ciencias Jurídicas y Sociales

Ciencias de la Salud

Ciencias Experimentales y Tecnología

Ingeniería y Arquitectura

Arte y Humanidades

La Europa Ciudadana

Coordinadores:

Julio Guinea Bonillo

José Enrique Anguita Osuna

Vlad Florin Jurje

Coordinadores

No está permitida la reproducción total o parcial de este libro, ni su incorporación a un sistema informático, ni su transmisión en cualquier forma o por cualquier medio, sea este electrónico, mecánico, por fotocopia, por grabación u otros métodos, sin el permiso previo y por escrito del editor. La infracción de los derechos mencionados puede ser constitutiva de delito contra la propiedad intelectual (art. 270 y siguientes del Código Penal).

Diríjase a Cedro (Centro Español de Derechos Reprográficos) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra. Puede contactar con Cedro a través de la web www.conlicencia.com o por teléfono en el 917021970 / 932720407

Este libro ha sido sometido a evaluación por parte de nuestro Consejo Editorial Para mayor información, véase www.dykinson.com/quienes_somos

© Los autores

Editorial DYKINSON, S.L. Meléndez Valdés, 61 - 28015 Madrid
Teléfono (+34) 91544 28 46 - (+34) 91544 28 69
e-mail: info@dykinson.com
<http://www.dykinson.es>-<http://www.dykinson.com>

ISBN: 978-84-1324-684-0

Diseño editorial y maquetación por: Paula Muñoz

ÍNDICE

PRÓLOGO.....	7
CAPÍTULO PRIMERO. REFLEXIONES SOBRE EL ESTADO DE DERECHO EN LA EUROPA CIUDADANA.....	15
CAPÍTULO SEGUNDO. EL PAPEL DE LOS INTELLECTUALES EN LA CONCRECIÓN DE LA EUROPA CIUDADANA: IDENTIDAD, VALORES Y EDUCACIÓN EUROPEA.....	57
CAPÍTULO TERCERO. ÉTICA COMO BIEN NECESARIO PARA CONSTRUIR UNA EUROPA CIUDADANA.....	75
CAPÍTULO CUARTO. LA CONSTRUCCIÓN DE UNA EUROPA CIUDADANA A TRAVÉS DE LA POLÍTICA EXTERIOR Y DE DEFENSA DE LA UNIÓN EUROPEA.....	95
CAPÍTULO QUINTO. LOS AVANCES DEL ESPACIO DE LIBERTAD, SEGURIDAD Y JUSTICIA EN LA PROTECCIÓN DE LOS CIUDADANOS EUROPEOS.....	117
CAPÍTULO SEXTO. LA CONTRIBUCIÓN DEL PARLAMENTO EUROPEO A LA EMERGENCIA DE UNA CIUDADANÍA EUROPEA: LEGITIMIDAD Y PODER.....	129

CAPÍTULO SÉPTIMO. LA UNIÓN EUROPEA ENCARA EL DESAFÍO DE LA CRIMINALIDAD ORGANIZADA	143
CAPÍTULO OCTAVO. LOS DESAFÍOS DE LA ROBÓTICA Y LA INTELIGENCIA ARTIFICIAL PARA LA CONSTRUCCIÓN DE UNA NUEVA CIUDADANÍA EUROPEA.....	161
CAPÍTULO NOVENO. LA CONSTRUCCION DE LA EUROPA CIUDADANA EN EL SIGLO XXI.....	179

PRÓLOGO

El libro de debate sobre la Europa ciudadana, que prosigue el trabajo del Congreso organizado por , mi viejo y buen amigo, el Prof. Rogelio Pérez Bustamente con el joven y dinámico Prof. Julio Guinea Bonillo, profundiza en una cuestión central para la Unión en la diversidad. En efecto, la idea de ciudadanía europea pertenece a esa categoría de conceptos políticos a los que se puede aplicar la sabia ley de Arquímedes: “dadme un punto de apoyo y moveré el mundo”. En este caso, lo está haciendo reforzada con el Euro como moneda única.

No sin precedentes. “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 romana a Cádiz, ciudad donde empezó su conquista del poder. Sin caer en nostalgias imperiales, es ilustrativo citar este precedente de conciencia de unidad cívica y política atribuida por el Derecho Romano a sus ciudadanos.

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 Nobel de la Paz de 2012 a la UE reconoció este logro histórico. El paso a la misma en el Tratado de Maastricht se basó en la ciudadanía europea y la moneda única como pilares.

Ahora se trata de consolidar 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, “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. El crecimiento de 10 puntos en la participación en las elecciones europeas de 2019 es un buen punto de apoyo así como la consideración reiterada en los Eurobarómetros de la necesidad de la UE para hacer frente a los grandes desafíos de la época, económico-sociales, geopolíticos y en especial climáticos.

El planteamiento de una Unidad Política, afirmada en una Constitución y basada en la ciudadanía, concretada en el reconocimiento de derechos fundamentales estaba ya en 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. Con una delegación española formada por cuatro ilustres exiliados, Salvador de Madariaga que presidió la Comisión cultural, Indalecio Prieto, el traumatólogo Dr. Trueta y el jurista Josep Xirau Pero no fue el camino constituyente el que cuajó. 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 Schuman de 9 de mayo de 1950. Avance paso a paso que ha demostrado la plena vigencia del 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 traspies de la Comunidad Europea de Defensa y la creación de la, tan ignorada como 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, de 1963 en el caso *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 *Costa* contra la 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 cuyos efectos repercuten hasta 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) que ya había aprobado el concepto de ciudadanía en el proyecto de Tratado de la Unión Europea en 1984, llamado *Spinelli* por ser ponente del mismo el infatigable federalista italiano.

En mi alocución inicial ante el Consejo Europeo en diciembre de 1991 propuse la inclusión de la ciudadanía europea en el Tratado de Maastricht. El entonces presidente del Gobierno Español, Felipe González, 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.

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 al juntar la bolsa y la vida. Ciertamente, el grado de maduración de la parte política del Tratado fue muy inferior a la económica y monetaria, ya que su incorporación se produjo como consecuencia del empuje de los acontecimientos, lo cual tuvo profundas consecuencias. No obstante, no se trató 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 comunitaria, 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 (Ámsterdam, Niza, Constitución, Lisboa y tratado fiscal) ha intentado ir ajustando la Unión a la fuerza de los hechos. Significativamente, 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 básicas 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.

Un “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 -debatido públicamente 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. Desde el Tratado de Maastricht al fiasco de Niza, se produjeron avances sustanciales, quedándose pequeños -como el traje en un adolescente en pleno crecimiento- frente 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 contiene 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 reconoció 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 más 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 clamorosos silencios (Reino Unido, Polonia y República Checa). Me tocó, con harto dolor

de corazón, como delegado del PE participar en la elaboración del informe que planteaba la recuperación del contenido del contenido constituyente con la negociación del Tratado de Lisboa. Hubo 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 fue significativo por la tenaz resistencia de algunos Gobiernos. Fue preciso un emplazamiento por parte de la delegación del PE para que la ciudadanía europea, consagrada en el TUE de Maastricht, volviera al Tratado TUE y no fuera devaluada al Tratado de Funcionamiento y que la Carta no se limitara a una simple Declaración.

El resultado se reflejó 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.

El intento de subrepticia degradación de la Carta de Derechos Fundamentales a Declaración n° 11 - con exclusión en su aplicación por parte del Reino Unido no solo perjudicaba a los súbditos de su Graciosa Majestad sino que corría el peligro de contaminar todo el proceso legislativo europeo al establecer de hecho dos categorías de ciudadanos europeos. Exclusión a la que se añadió el Gobierno polaco nacionalista de los hermanos Kacynski y 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. El Brexit ha puesto de manifiesto que no se trata de juegos diplomáticos en las altas esferas políticas, sino de una tragedia vivida al cortar por lo sano en un mundo de relaciones cotidianas tejido entre millones de ciudadanos europeos, que a ambos lados del Canal de La Mancha ven amenazados sus derechos. La Europa ciudadana no es ya un sueño utópico, sino una realidad muy concreta que explica la resiliencia de la ciudadanía a la hora de votar frente a los malos augurios populistas o el hecho de que el Euro no haya sido una cuestión a debatir en la campaña por el apoyo de 3 de cada 4

ciudadanos. Apoyo consciente no solo por pasión política, también por instituto de conservación.

Este libro se inscribe en este debate abierto, con reflexiones como las del Prof. Fernando Suarez sobre el Estado de Derecho; de la prof. Claudia Gago sobre el papel de los intelectuales en la concreción de la Europa ciudadana; respecto del papel de la ética por el prof. Jesús Conill; la construcción de una Política Exterior y de Defensa por el prof. Julio Guinea; los últimos desarrollos del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia por el prof. Álvaro Alzina; la contribución del Parlamento Europeo a la Europa ciudadana por el letrado del Parlamento Sergio Alonso de León; la protección de los ciudadanos frente al desafío de la Criminalidad por el prof. Daniel Sansó-Rubert; los desafíos de la robótica y la Inteligencia Artificial para la construcción de una nueva ciudadanía europea por los prof. Miriam Jiménez y Óscar Andrés y concluye el prof. José Enrique Anguita Osuna con la Construcción de la Europa Ciudadana en el siglo XXI.

Emulando al poeta, se puede afirmar que la ciudadanía es un arma cargada de futuro. La que nos permite vivir en paz frente a nacionalismos agresivos y populismos irresponsables que en repetidas ocasiones llevaron a los europeos al desastre. Y sobre todo, una Europa unidad de Estados y ciudadanos es nuestra mejor respuesta para garantizar nuestro porvenir y ayudar a la de la entera Humanidad.

Enrique Barón Crespo