

# LOS DERECHOS, OPORTUNIDADES Y RESPONSABILIDADES DE LA CIUDADANÍA DE LA UNIÓN EUROPEA

YO, CIUDADANO EUROPEO



# **Los derechos, oportunidades y responsabilidades de la ciudadanía de la Unión Europea**

**Yo, ciudadano Europeo**

*María José Cervell Hortal*

Profesora Titular de Derecho Internacional Público  
y Relaciones Internacionales  
Universidad de Murcia

Dibujo portada: Paula García-Tapia Mateo  
1º Premio, Categoría Cuarta, XIII Edición del Concurso  
Infantil de Dibujo "Mi Pueblo Europa".

Edita: Dirección General de Participación Ciudadana, Unión Europea y  
Acción Exterior.  
Consejería de Presidencia y Empleo

Imprime: Tipografía San Francisco, S.A.

Dep. Legal: MU-116-2015

## Presentación

El concepto de ciudadanía de la Unión Europea se introdujo en el Tratado de Maastricht (1993) y ha ido fortaleciéndose al ritmo de la evolución de este proceso de integración que es la Unión Europea. Ser ciudadano o ciudadana de la Unión, comporta unos derechos que se pueden disfrutar en todo su territorio y que se añaden a los que cada uno ya posee por el mero hecho de ser nacional de un estado miembro.

En un momento de crisis de valores y de limitaciones económicas, conviene centrarnos en el concepto de “ciudadanía de la Unión” concienciándonos de los derechos, responsabilidades y oportunidades que ello implica, fomentando el sentimiento de pertenencia a la Unión Europea.

Coincidiendo con el vigésimo aniversario del establecimiento de la ciudadanía de la Unión Europea, el Parlamento Europeo y el Consejo declararon 2013, “Año Europeo de los Ciudadanos”.

Con este motivo desde la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia emprendimos un conjunto de actuaciones dirigidas a visibilizar el “estatuto de ciudadano de la Unión” en todos los municipios de la Región de Murcia, diseñando para ello, una campaña denominada “Yo Ciudadano Europeo” que en 2015 cumple su tercera edición.

Mediante esta campaña, puesta en marcha desde el Centro Europe-Direct de la Región de Murcia, ubicado en esta Dirección General y a través de espacios de participación ciudadana, se ha trabajado en el concepto de ciudadano de la UE y se ha acercado la UE a la Región, mostrando, por ejemplo, cómo gracias a las políticas europeas se ha beneficiado nuestra población de mejores servicios y de mejores infraestructuras.

Europe-Direct es una red de centros de información que pone a disposición la Comisión Europea. Se trata de una potente herramienta de difusión y sensibilización multilingüe y un pilar fundamental de comunicación con la ciudadanía, constituyéndose en uno de los principales instrumentos de las instituciones europeas para informar sobre la Unión y fomentar la participación de los ciudadanos en su acción política.

Hasta la fecha, se han llevado a cabo actuaciones de diversa índole: culturales, divulgativas, lúdicas, formativas, en colaboración con otras redes e instituciones de la Región como el Centro de Documentación Europea de la Universidad de Murcia, la Cátedra Jean Monnet/Centro de Estudios Europeos de la Universidad de Murcia, la Red Eures del Servicio de Empleo y Formación, el Enterprise Europe Network del Instituto de Fomento o Eurodesk del Ayuntamiento de Murcia. Todo ello con el ánimo de acercar Europa y las posibilidades que nos ofrece a todos los ámbitos de la sociedad murciana, mediante unas acciones de las que hemos incluido en esta publicación algunas imágenes a modo de referencia.

Siguiendo esta línea de trabajo y de colaboración, esta Dirección General de Participación Ciudadana, Unión Europea y Acción Exterior, perteneciente a la Consejería de Presidencia y Empleo de la Región de Murcia, publica ahora, el presente documento elaborado por la profesora de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales de la Universidad de Murcia, María José Cervell Hortal, que recoge de manera clara y rigurosa los derechos y deberes que configuran el concepto de Ciudadanía de la Unión.

Deseando que esta publicación sea de su interés, agradezco la colaboración y el trabajo de la profesora Cervell y de los escolares de la Región de Murcia cuyos trabajos ilustran el texto y que vienen a representar a todos los niños participantes y premiados en el concurso “Mi Pueblo Europa”, otra acción que cada año organiza el Centro Europe-Direct Región de Murcia con motivo de la celebración del 9 de mayo, Día de Europa, donde se recoge una visión de la infancia hacia una Europa unida y en paz que forma parte de su vida cotidiana.

**Manuel Pleguezuelo Alonso**  
Director General de Participación Ciudadana,  
Unión Europea y Acción Exterior



# YO, CIUDADANO EUROPEO

María José Cervell Hortal

Profesora Titular de Derecho Internacional Público  
y Relaciones Internacionales  
Universidad de Murcia

## SUMARIO:

1. Introducción
2. La ciudadanía europea
  - 2.1. La libre circulación de personas en la Unión Europea
    - A) Derecho a residir y circular en la UE
    - B) El Espacio Schengen
  - 2.2. El derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones al Parlamento Europeo y en las elecciones municipales del Estado de residencia
    - A) El derecho de sufragio en las elecciones al Parlamento Europeo
    - B) El derecho de sufragio en las elecciones municipales del Estado de residencia
  - 2.3. El derecho de asistencia diplomática y consular
  - 2.4. El derecho de petición ante el Parlamento Europeo
  - 2.5. El Defensor del Pueblo Europeo
  - 2.6. Transparencia y acceso a los documentos oficiales
  - 2.7. Empleo de lenguas oficiales
  - 2.8. La participación en la elaboración de normas: la iniciativa legislativa ciudadana



3. Otros derechos y deberes para los ciudadanos en la Unión Europea
  - 3.1. Los ciudadanos en las instituciones
  - 3.2. Los ciudadanos y las normas de la Unión: respetarlas y exigir su respeto
  - 3.3. Los ciudadanos y la protección de los derechos humanos

*Legislación básica y páginas web de interés*

## 1. INTRODUCCIÓN

Algo más de quinientos millones de ciudadanos viven, trabajan y se desplazan por los veintiocho Estados que actualmente conforman la Unión Europea (UE). Su condición de ciudadanos europeos, amén de nacionales de un Estado miembro, les confiere una serie de derechos y obligaciones añadidos cuyo contenido, sin embargo, la mayor parte de ellos desconoce: el Eurobarómetro sobre Ciudadanía Europea de junio de 2014 dejaba constancia de que casi dos tercios de los consultados afirman sentirse europeos, pero sólo una pequeña minoría, un 11%, admite conocer en toda su amplitud sus derechos como tales<sup>1</sup>.

Esta ignorancia en torno a lo que la UE supone para quienes viven en su "territorio" persiste pese al empeño que han puesto en invertir la tendencia las instituciones europeas: páginas web con información clara y completa ([http://ec.europa.eu/citizenship/your-rights/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/citizenship/your-rights/index_en.htm)), declaración de 2013 como Año de la ciudadanía europea o la puesta en marcha del Programa Europa para los ciudadanos que estará en vigor hasta 2020 ([http://eacea.ec.europa.eu/europe-for-citizens\\_en](http://eacea.ec.europa.eu/europe-for-citizens_en)), son sólo algunos ejemplos.

Hace, en definitiva, mal el europeo que ignora las ventajas que su condición le brinda, sobre todo si se tiene en cuenta que muchos de los trámites y actividades que desarrollamos en nuestro día a día tie-

---

<sup>1</sup> Un 37 % afirma saber de ellos, pero sólo en cierta medida (*European Citizenship Report*, Standard Eurobarometer 81, Spring 2014, June 2014, p. 20, [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/eb/eb81/eb81\\_en.htm](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb81/eb81_en.htm)). En el caso de España, un 71% de los encuestados afirmaron sentirse ciudadanos europeos, pero sólo un 49% declaró conocer sus derechos.

nen su origen y razón de ser en la Unión Europea: sus ciudadanos deberían conocer de cerca el trabajo de las instituciones, controlarlo y participar activamente en la composición de aquellas en las que pueden hacerlo; deberían también saber cuáles son los cauces para exigir a las instituciones, Estados y otros ciudadanos el cumplimiento de las normas y cómo participar en su elaboración y deberían saber, en fin, que detentan en exclusiva derechos específicos derivados de su condición. No es así, de momento, o al menos eso parece: el Eurobarómetro de septiembre de 2014 recogía que la identidad europea aún no ha calado del todo en la población, que “siente” su nacionalidad como algo más cercano, y que la causa está directamente ligada al desconocimiento del impacto que la UE tiene en sus vidas<sup>2</sup>.



*Anabel Saorín Cano (Ceutí)*

<sup>2</sup> *The promise of the EU*, Eurobarometer Qualitative Study, Aggregate Report, September 2014, pp. 12 y 16-17.

Muchos han sido los compromisos de la UE con los ciudadanos en los últimos años, pero en una Unión socavada por la crisis económica y puesta en duda por algunos de sus Estados miembros, que amenazan incluso con su abandono, debe insistirse más que nunca en reforzar la confianza de la ciudadanía en las instituciones europeas, en su capacidad para atajar los desequilibrios económicos, en la realidad de los logros obtenidos y en la necesidad, en fin, de una mayor integración. La UE ha dejado de ser una organización de Estados para convertirse también en una comunidad de ciudadanos, a los que aún tiene mucho que ofrecer. Se trata, en definitiva, de llevar a la práctica lo que el artículo 1 del Tratado de la Unión Europea (TUE) afirma:

“El presente Tratado constituye una nueva etapa en el proceso creador de una unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa, en la cual las decisiones serán tomadas de la forma más abierta y próxima a los ciudadanos que sea posible”.

Y si los ciudadanos no pueden hoy ignorar a la UE, tampoco ésta puede desatenderlos, en la medida en que son ellos quienes sustentan y justifican sus normas y políticas. No siempre ha sido así; de hecho, el proyecto que hoy conocemos como Unión Europea se concibió como una apuesta de mera unión económica, en el entendido de que la creación de este tipo de lazos sería la vía más rápida y efectiva para reconstruir la paz y estabilidad perdidas en la Segunda Guerra Mundial. Cuando en 1951 seis Estados (Francia, Alemania, Italia, Bélgica, Holanda y Luxemburgo) crean la *Comunidad Europea del Carbón y del Acero* y en 1957 la *Comunidad Europea de la Energía Atómica y la Comunidad Europea* se estaba pensando fundamentalmente en un proyecto económico que acercara a los que hacía pocos años eran rivales, si es que no enemigos.

Durante no pocos años los ciudadanos fueron tenidos en cuenta sólo en la medida en que se comportaran como agentes económicos en el marco de las libertades diseñadas para llegar a la integración económica prevista. La caída del comunismo en la Europa oriental y los nuevos aires que inundaron la escena internacional y europea a principios de la década de los noventa permitieron plantearse una Europa más amplia en cuanto a número de Estados y, ya sin fisuras



*Damari Yamilet Tinoco (Totana)*

políticas insalvables, mercados más globales. Era necesario dar el paso definitivo, desde una unión económica, hacia una unión de carácter político en la que los ciudadanos, cada vez más afectados por las normas europeas, se convirtieran en su pilar fundamental.

El Tratado de Maastricht (1992) por el que se crea formalmente la Unión Europea, entidad que englobaría las tres Comunidades preexistentes (la Económica, la del Carbón y del Acero y la Atómica) introduce, al fin (a partir, por cierto, de una propuesta formulada por España en 1990), la *ciudadanía europea* como elemento esencial de la nueva construcción y con un *status* especial. En la actualidad, el *Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea* (TFUE), que regula en su Segunda Parte (artículos 18 a 25) la ciudadanía de la Unión, enumera el conjunto de derechos que ésta incluye:

- Libre circulación de personas.
- Derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones al Parlamento Europeo y en las elecciones municipales del Estado de residencia.
- Protección diplomática y consular en un tercer Estado en el que el Estado del que no son nacionales no esté representado.
- Derecho de petición ante el Parlamento Europeo.
- Derecho a acudir al Defensor del Pueblo Europeo.
- Transparencia y derecho de acceso a los documentos oficiales de las instituciones.
- Derecho a emplear las lenguas oficiales.
- Derecho de iniciativa legislativa.

Son todos ellos derechos exclusivos de los ciudadanos de la Unión, pero en realidad el hecho de residir en un Estado miembro abre la puerta a otras ventajas: participar activamente en algunas de sus instituciones, cumplir y beneficiarse de las normas europeas y gozar de una protección extra en lo que a los derechos humanos, por ejemplo, se refiere. Veamos primero el *status* exclusivo que supone la ciudadanía (apartado 2) para referirnos luego a las demás opciones (apartado 3).

## 2. LA CIUDADANÍA EUROPEA

Ningún ciudadano europeo podrá ser discriminado en razón de su nacionalidad (art. 18 TFUE), lo que implica que el trato que reciba debe ser idéntico en todos los Estados miembros.

El mero hecho de ser nacional de un Estado miembro de la Unión Europea otorga la condición de *ciudadano europeo*. La ciudadanía europea no sustituye, pues, a la nacional, sino que la complementa, atribuyéndole nuevas prerrogativas: ser ciudadano europeo entraña responsabilidades, sí, pero sobre todo una ampliación de derechos, una mejora en su protección, un mejor acceso a las instituciones y la posibilidad de expresar inquietudes sobre un proyecto compartido por todos y que le afecta en su día a día. El artículo 9 del Tratado de la UE lo reconoce de manera expresa:

“Será ciudadano de la Unión toda persona que tenga la nacionalidad de un Estado miembro. La ciudadanía de la Unión se añade a la ciudadanía nacional sin sustituirla”

## 2.1. LA LIBRE CIRCULACIÓN DE PERSONAS EN LA UNIÓN EUROPEA

Más de catorce millones de europeos (un 2,8% del total de la población) residen en otro Estado Miembro. El derecho vinculado a la ciudadanía europea más valorado es el que permite a los europeos circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros (artículo 21 del TUE). No es, con todo, un derecho ilimitado, sino que puede restringirse por razones de orden público, seguridad o salud y nunca por motivos de índole económica, si bien esas restricciones deben entenderse como algo excepcional y justificado por



**Guillermo Almansa García** (Fuente Álamo)

razones de peso. Los últimos Estados en incorporarse a la Unión (los quince del este de Europa en 2003, Rumania y Bulgaria en 1997 y Croacia en 2013) sí se han visto, sin embargo, sometidos en sus Tratados de Adhesión a condiciones especiales, en tanto en cuanto se permitió aplicar (vía disposiciones transitorias) determinadas limitaciones a la libre circulación de trabajadores por un periodo máximo de siete años.

En realidad, la posibilidad de que los europeos circularan sin trabas por los Estados miembros ya se había contemplado en los primeros tiempos de las Comunidades Europeas, pero vinculada entonces al acceso a un empleo asalariado, por cuenta propia, a prestar o recibir un servicio, a ejercer una profesión o a abrir un negocio; es decir, mediando una actividad económica. Sólo a partir de 1992, el TUE reconoció de manera expresa la libertad de circulación de los europeos al margen de razón económica alguna y como parte integrante ya de su condición de ciudadanos.

#### *A) Derecho a residir y circular en la UE*

Los ciudadanos europeos tienen libertad para entrar, salir, desplazarse y residir en cualquier Estado miembro. La Directiva 2004/38, de 29 de abril es la que regula este derecho, del que disfrutan los ciudadanos de la Unión, pero también sus familias (cónyuge, pareja registrada, descendientes directos menores de 21 años o a su cargo, incluidos los de la pareja y ascendientes directos a cargo, incluidos también los de la pareja).

Existen, no obstante, una serie de requisitos de carácter menor que deben cumplirse. Así, en los desplazamientos dentro del territorio de la UE cuya duración sea inferior a tres meses basta con la presentación de un documento que acredite la identidad, mientras que para estancias de mayor duración las autoridades nacionales suelen exigir un registro ante la autoridad nacional competente y cumplir alguna de las exigencias siguientes:

- Ejercer una actividad económica por cuenta propia o ajena.
- Disponer de recursos suficientes y de un seguro de enfermedad que suponga una cobertura total para evitar ser una carga para

el Estado anfitrión. El criterio para considerar que dispone de esos recursos será comprobar si el ciudadano cuenta con un nivel de ellos superior al umbral por debajo del cual se concede la prestación social básica en el Estado de acogida o, si este criterio no es aplicable, teniendo en cuenta la pensión mínima de la seguridad social. Es cierto, debe reconocerse, que quizás con más frecuencia de la deseable los Estados muestran un celo desmedido en comprobar que se ha disfrutado de "recursos suficientes" durante "todo" el periodo de residencia.

- Cursar estudios como estudiante y gozar de recursos suficientes y un seguro de enfermedad.
- Ser miembro de la familia de un ciudadano de la Unión que se ajuste a una de las circunstancias anteriores.

Si son cinco los años que se residen en un Estado distinto del de nacionalidad, se obtiene la residencia permanente, que ya sí posibilita la igualdad de condiciones respecto de los nacionales de ese Estado.

No ha sido tarea fácil permitir su implantación, que incluso a día de hoy adolece de carencias y que a la luz de la posición de algunos Estados en los últimos meses, tampoco va a resultar sencillo ampliarla mucho más o, incluso y si atendemos a los peores augurios, mantenerla tal cual. Y es que son, en efecto, cada vez más los Estados miembros partidarios de imponer ciertos límites, sobre todo en lo que supone el disfrute de ayudas sociales o el acceso a ciertos servicios del Estado en el que se reside pero del que no se es nacional. El Reino Unido pretende ir más lejos que ningún otro, utilizando incluso para conseguir sus pretensiones la amenaza de abandonar la UE: recientemente, su Primer Ministro ha hecho propuestas concretas que supondrían (nada menos y entre otras cosas) impedir el acceso a beneficios relacionados con la vivienda y ayudas sociales a los nacionales de otros Estados miembros durante un periodo de cuatro años, expulsión en caso de no encontrar trabajo en un Estado distinto del de nacionalidad en seis meses, poner fin a la entrada sin restricciones de los miembros de la familia que no sean europeos, medidas concretas de restricción para criminales o mendigos, periodos mayores de limitación de la libertad de circulación para los nuevos Estados miem-



bros o negación de ayudas sociales a quienes se encuentren en situación de búsqueda de empleo.

## *B) El espacio Schengen*

Los controles transfronterizos se han eliminado entre determinados Estados miembros de la UE e, incluso, entre Estados de Europa que no pertenecen a ella en virtud del Acuerdo Schengen (1985) y su Convenio de Aplicación (1990), vigentes desde 1995. Esto permite, por ejemplo, cruzar fronteras entre esos Estados sin presentar pasaporte o visado alguno y sin someterse a registros o interrogatorios, pero también beneficia, claro está, al tráfico de capitales, servicios y mercancías.

Forman parte de lo que se denomina territorio Schengen veintidós Estados miembros de la Unión (no aún Bulgaria, Croacia, Chipre y Rumania) y cuatro que no lo son (Islandia, Noruega, Liechtenstein y Suiza). Reino Unido e Irlanda, por su parte, participan sólo de manera limitada.

El Acuerdo Schengen permite, como se mencionó, suprimir los controles en las fronteras interiores, pero también otras cosas:

- Normas comunes en los controles de las fronteras exteriores: basta un documento de identidad (o pasaporte) para que un ciudadano de la Unión acceda al territorio Schengen.
- Normas comunes para visados: los nacionales de determinados Estados terceros (los que constan en el anexo II del Reglamento CE 539/2001 del Consejo) pueden obtener un visado único que les resultará válido en todo el territorio Schengen.
- Las fuerzas de policía pueden adentrarse en territorio Schengen limítrofe para perseguir a delincuente, lo que se completa con un sistema más rápido y efectivo de extradición.

## 2.2. EL DERECHO DE SUFRAGIO ACTIVO Y PASIVO EN LAS ELECCIONES AL PARLAMENTO EUROPEO Y EN LAS ELECCIONES MUNICIPALES DEL ESTADO DE RESIDENCIA

### A) El derecho de sufragio en las elecciones al Parlamento Europeo

Quizás sea el Parlamento Europeo la institución respecto de la que mayor margen de actuación se reserva al ciudadano europeo. Él, por sufragio universal y directo, elige cada cinco años a sus integrantes, que representan a los pueblos de los Estados miembros, asignándose a cada uno de estos un cupo de parlamentarios. Del total de 751 eurodiputados que componen el Parlamento, 54 han sido elegidos en y por nuestro país para la legislatura 2014-2019. Y pese a la importancia de la cuestión, la participación en las últimas elecciones europeas (2014) ha sido del 42,54% (el 43% en las de 2009), según el estudio postelectoral 2014 publicado por el Parlamento Europeo en octubre de ese año.

Si bien el Parlamento Europeo tenía un papel reducido en los primeros años del proyecto europeo, no puede seguir afirmándose lo



Carlota de Dios Climent (Santo Ángel)

mismo en la actualidad, sobre todo desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa (2007) el 1 de diciembre de 2009. No en vano, la adopción de normas (que la Comisión propone) corresponde hoy al Parlamento Europeo, si bien debe compartirla con el Consejo. El Parlamento, sí, es la institución que más recuerda a los Legislativos nacionales, salvo por la diferencia de que, como he comentado ya, comparte su función legislativa.

El artículo 22.2 del TFUE reconoce el derecho de todo ciudadano de la Unión que resida en un Estado miembro del que no sea nacional a ser elector y elegible en las elecciones al Parlamento Europeo en las mismas condiciones que los nacionales de ese Estado (Directiva 93/109/CE del Consejo, de 6 de diciembre de 1993, modificada por Directiva 2013/1 UE), siempre y cuando se cumplan las disposiciones del Estado de residencia en lo que se refiere al derecho de sufragio activo y pasivo aplicables a los nacionales. Habrá que tener 18 años para votar (o ser votados), excepto en el caso de Austria, que reduce la edad mínima a 16. Además, para ejercer el derecho de voto en el lugar de residencia habrá que comunicarlo antes con carácter previo e inscribirse en el censo del Estado en cuestión en las mismas condiciones en las que lo hacen sus nacionales (aunque se le puede exigir alguna información complementaria). Desde ese momento, se entenderá que se renuncia al derecho a hacerlo en el país de su nacionalidad.

### *B) El derecho de sufragio en las elecciones municipales del Estado de residencia*

Ser ciudadano europeo lleva también aparejada la posibilidad de ser elector y elegible en las elecciones municipales del Estado miembro en el que se reside de manera habitual en las mismas condiciones que los nacionales de ese Estado.

Esta opción existe desde que en 1992 el Tratado de la UE la incorporara a su articulado y, de hecho, obligó a algunos Estados, el nuestro incluido, a acometer determinadas reformas constitucionales para acogerla. En el caso español fue necesario modificar el artículo 13.1 de la Constitución para añadir la posibilidad de ejercicio del



**Leire Gázquez González** (Lorca)

derecho de sufragio *pasivo* a los extranjeros (la posibilidad, pues, de ser elegidos) cuando así lo previera una ley o Tratado.

La Directiva 94/80 CE del Consejo, de 19 de diciembre de 1994 concreta las condiciones del ejercicio de este derecho en las elecciones municipales, partiendo de la premisa de que nacionales y europeos no nacionales pero residentes en ese Estado son tratados de igual manera a la hora de regular la edad mínima para votar, las incompatibilidades, la financiación y las exigencias relacionadas con la campaña electoral.

Para votar en las elecciones municipales se exige, como mero trámite formal, la inscripción en el padrón del Estado de residencia, para que así quede constancia de la intención de votar. Para poder ser votado, el ciudadano europeo no puede haberse visto privado de tal posibilidad en su Estado de origen a consecuencia de una decisión

de carácter civil o penal, razón por la cual se exige la presentación de una declaración que acredita, entre otras cosas, esta circunstancia.

En el caso español, los artículos 176.1 y 177.2 de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio del Régimen Electoral General (BOE de 20 de junio de 1985) reconocen el derecho de sufragio activo y pasivo de los extranjeros residentes en nuestro Estado, con especial referencia a los ciudadanos de la Unión Europea.

### 2.3. EL DERECHO DE ASISTENCIA DIPLOMÁTICA Y CONSULAR

Los ciudadanos de la Unión pueden acogerse, en el territorio de un tercer país en el que no esté representado el Estado miembro del que sea nacional, a la protección de las autoridades diplomáticas y



*Mouhsir Kharmach (La Unión)*

consulares de cualquier Estado de la UE en las mismas condiciones que los nacionales de dicho Estado. El artículo 20.2.c del TFUE y el artículo 46 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión así lo reconocen. Eso significa, por ejemplo, que un español que viaje a un Estado en el que nuestro país no cuenta con una Embajada o Consulado, podría acudir, en caso de necesitarlo, a las de otro Estado de la Unión Europea. La importancia de la cuestión no es poca si tenemos en cuenta que son más de 30 millones los europeos que viven fuera de la Unión Europea y que sólo en Estados Unidos, China y Rusia *todos* los Estados Miembros tienen representación.

En realidad, esa asistencia es limitada, no sólo porque se condiciona a la inexistencia de una representación del Estado en cuestión en ese país, sino porque aún así no se otorgará en cualquier circunstancia, sino únicamente, y según la Decisión 95/553 de 19 de diciembre de 1995, en los casos de fallecimiento, accidente o enfermedad graves, arresto o detención, ser víctima de actos de violencia y socorro y repatriación de nacionales de la Unión en situaciones de dificultad. El trámite no es gratuito, pues debe mediar el compromiso de reembolsar al Gobierno del Estado miembro de su nacionalidad la totalidad del anticipo o la ayuda económica o gastos hechos por el Estado que preste la asistencia, si bien este será compensado por el Estado miembro del que es nacional la persona asistida.

En 2011 la Comisión proponía una Directiva sobre asistencia consular de ciudadanos de la Unión en el extranjero que está ultimando los trámites para ver la luz. Entre las novedades destacan las siguientes:

- Los beneficiarios serán no sólo los ciudadanos europeos, sino también sus familias, aunque sean de terceros Estados.
- Un ciudadano europeo entenderá que cuenta con misión propia en el extranjero (es decir, deberá acudir a esta y no a la de otro Estado miembro) cuando pueda llegar y regresar en el mismo día empleando los medios de transporte usuales en el país.
- Los ciudadanos europeos pueden elegir libremente la embajada o consulado del Estado miembro al que deseen acudir.
- Los casos que justifican el recurrir a este derecho son los mismos (fallecimiento, accidente o enfermedad grave, arresto o deten-

ción, socorro y repatriación de nacionales de la Unión en dificultad) con el añadido de que en vez de víctimas de actos de violencia se habla de víctimas de un delito (que puede no ser violento).

- Se establece un procedimiento para determinar, en situaciones de crisis qué Estado de entre los que forman la UE se encargará de la coordinación de la asistencia.
- El Parlamento Europeo propuso una enmienda que ha sido aceptada por la Comisión y que permitiría que la asistencia consular se preste también en otras “circunstancias en las que un Estado miembro con representación previa preste habitualmente asistencia a sus propios nacionales”.

Veremos cuál es el texto resultante definitivo, pero parece lógico facilitar al máximo la prestación de esta asistencia. Por otro lado, resulta extremadamente útil en este sentido el Servicio Europeo de Acción Exterior creado por el Tratado de Lisboa (2007) y en marcha desde enero de 2011, pues la Decisión que lo regula (Decisión 2010/427 del Consejo, de 26 de julio de 2010, sobre la organización y funcionamiento del mismo) establece que las Delegaciones de la UE ayudarán, si se les solicita, a los Estados Miembros cuando deban prestar asistencia consular a los ciudadanos de la Unión Europea que se encuentren en terceros países.

#### 2.4. EL DERECHO DE PETICIÓN ANTE EL PARLAMENTO EUROPEO

Los ciudadanos de la Unión, así como cualquier persona física o jurídica que resida o tenga su domicilio social en un Estado miembro, pueden dirigirse al Parlamento para presentar, de manera individual o asociado a otros, una petición sobre un asunto que le afecte de manera directa y siempre y cuando se encuadre en los ámbitos de actuación de la Unión. Este derecho se contempla en los artículos 20.2, d), 24 y 227 del TFUE.

Son, en definitiva, no sólo ciudadanos sino también residentes, asociaciones, empresas y organizaciones las que pueden acudir al Parlamento Europeo (obsérvese, no es necesario tener la nacionali-

dad de un Estado miembro). Aunque no existe un catálogo cerrado de las materias por las que se puede plantear una petición, la mayoría se refieren a derechos de los ciudadanos, medio ambiente, protección del consumidor, empleo y política social mercado interior, libre circulación de bienes y servicios, reconocimiento de títulos y cualificaciones profesionales, igualdad de trato entre hombre y mujer, no discriminación por nacionalidad y medidas fiscales. Para poder acudir al Parlamento Europeo se exige acreditar que quien lo hace ha resultado directamente afectado por el hecho o situación que se denuncia, si bien es cierto que este requisito se interpreta de manera amplia. Los ciudadanos pueden plantear peticiones por hechos protagonizados también por los Estados, con lo que se incluye la Administración estatal, regional o local.



*Nayely Fernández (Totana)*



Se ha procurado facilitar al máximo las gestiones necesarias para acudir al Parlamento Europeo, de manera que pueden hacerse vía *on line* a través de una herramienta de acceso y uso sencillo (<http://www.petiport.europarl.europa.eu/petitions/es/main>). En el caso de optar por una petición por escrito, existe libertad en la forma, bastando con que conste el nombre, la nacionalidad, la profesión y el domicilio, que la redacción sea clara y que se acompañe la firma.

Todas las solicitudes se remiten a la Comisión de Peticiones del Parlamento Europeo, de quien depende el que se acepten o no. Esta Comisión vigila especialmente para ello que la petición afecte a ámbitos de la Unión; de hecho, la práctica demuestra que la mayoría de negativas se basa precisamente en esta circunstancia, dado que muchos ciudadanos no tienen aún claro el deslinde de competencias entre los Estados y la Unión Europea. Lo cierto es que un simple vistazo a las peticiones presentadas demuestra que los europeos (y también los españoles) no tienen reparo en plantear peticiones sobre las situaciones más variadas, si bien es cierto que algunas de menor consistencia que otras (en 2013, por citar algunas, se planteó una queja de un residente en España por las estelas blancas que emiten aviones que sobrevuelan su domicilio, una petición de poner fin a la colonización de Gibraltar...), lo que demuestra que no todos conocen bien esta herramienta y sus posibilidades. Si se acepta, son varias las opciones que se abren para la Comisión de Peticiones:

- Pedir información a la Comisión Europea sobre el tema.
- Consultar a otras comisiones parlamentarias.
- Fijar audiencias o realizar visitas para recoger la información necesaria.

Una vez recabados los datos necesarios, se convoca una sesión de la Comisión de Peticiones a la que acude también un representante de la Comisión Europea:

- Si la petición versaba sobre una cuestión particular, la Comisión puede contactar con las autoridades nacionales para intentar aclarar el asunto. A veces incluso la Comisión de Peticiones soli-

cita al Presidente del Parlamento Europeo que sea él quien lo haga de forma directa.

- Si versaba sobre un tema general (por ejemplo, el incumplimiento de la normativa europea), la Comisión Europea puede, si cree que efectivamente se ha producido una ilegalidad, acudir al Tribunal de Justicia para abrir el procedimiento correspondiente (téngase en cuenta la utilidad de esta opción en tanto en cuanto la posibilidad de que un particular acuda al Tribunal es limitada, véase apartado 3.2.). La petición puede incluso, en su caso, dar origen a una iniciativa política del Parlamento o de la Comisión.

Son estas las soluciones más habituales, lo que no obsta a que, de ser pertinente, la Comisión de peticiones ofrezca otras. A veces, incluso y dependiendo de la naturaleza de la cuestión, se recomienda acudir a órganos externos de la UE (como el Tribunal Europeo de Derechos Humanos) o a los Defensores del Pueblo nacionales.

## 2.5. EL DEFENSOR DEL PUEBLO EUROPEO

En la UE, como ocurre en los Estados miembros, existe también la figura de un Defensor del Pueblo al que los ciudadanos pueden acudir (además de, en su caso, a los tribunales) para controlar la actuación de las instituciones y defender sus derechos.

El Defensor puede actuar *motu proprio* pero lo más habitual es que sea un particular el que plantee la reclamación correspondiente. Se trata además de una posibilidad abierta tanto a los nacionales (personas físicas o jurídicas), como a quienes residan o tengan su domicilio en algún Estado miembro. El Estatuto del Defensor del Pueblo se adoptó por Decisión del Parlamento Europeo 94/262, de 9 de marzo de 1994.

Las reclamaciones ante el Defensor del pueblo están pensadas para casos de “mala administración”, entre los que puede incluirse el incumplimiento de normas y principios jurídicos, irregularidades y omisiones administrativas, actuaciones negligentes de las instituciones, abuso de poder, procedimientos ilícitos, retrasos injustificados o



Carlos Lorente Alarcón (La Unión)

la falta de respuesta. También es posible recurrir al Defensor en temas relacionados con la violación de los derechos fundamentales.

Se controlan mediante esta vía las actuaciones llevadas a cabo por cualquier institución u órgano, excepto el Tribunal de Justicia o el Tribunal General en lo que respecta a sus actuaciones jurisdiccionales. Obsérvese, por tanto, que no es posible plantear reclamaciones contra los Estados Miembros, incluso si se trata de actuaciones directamente relacionadas con el Derecho de la Unión, y aunque es cierto que supone una limitación importante para el ciudadano, también lo es que en estos casos tiene abierta la vía de plantear una *petición* al Parlamento Europeo.

El procedimiento para efectuar una reclamación ante el Defensor del Pueblo se ha procurado simplificar al máximo: lo puede hacer de

manera directa el afectado o a través de otros (de un parlamentario, por ejemplo) y sin forma predeterminada, aunque existe un formulario que proporciona la Unión que facilita este trabajo a los ciudadanos: basta con hacer constar los hechos y la firma y adjuntar la documentación necesaria, siendo el plazo para hacerlo de dos años desde que se tuvo en conocimiento los hechos. Resulta también importante señalar que no pueden plantearse cuestiones sobre las que exista resolución judicial previa o estén pendientes de resolución administrativa o judicial definitiva.

Una vez que se verifica que hubo una mala actuación, el Defensor contacta con la institución u órgano implicado para buscar una solución. Si no es posible, elabora formalmente recomendaciones a ellos dirigidos (y que son de acceso público), que deberán responderse en tres meses. Si sigue habiendo silencio, se informará entonces al Parlamento para que éste adopte las medidas pertinentes, entre las que podría incluso barajarse la interposición de una demanda ante el Tribunal de Justicia. El Defensor no puede, sin embargo, hacerlo directamente ya que carece de poder ejecutorio o sancionador.

## 2.6. TRANSPARENCIA Y ACCESO A LOS DOCUMENTOS OFICIALES

El afán de la UE por acercarse a los ciudadanos ha provocado en los últimos años un interés especial en mejorar la transparencia de sus instituciones y lo que hacen en su día a día (véase artículo 15 del TFUE y el portal que en la Unión se dedica a la cuestión: [http://ec.europa.eu/transparency/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/transparency/index_en.htm)). Esta tendencia se ha dejado sentir en dos ámbitos: el derecho de acceso a los documentos de instituciones y organismos de la Unión y la publicidad de los trabajos del Consejo y del Parlamento Europeo.

A) La necesidad de incrementar la transparencia en la actuación de la UE y acercarse al ciudadano movió al Parlamento Europeo, a propuesta del Defensor del Pueblo, a aprobar, por resolución de 6 de septiembre de 2001, un Código Europeo de Buena Conducta Administrativa dirigido a las instituciones y órganos de la Unión Europea, cuyo contenido deberá ser respetado por esas administraciones y sus funcionarios en su relación con los ciudadanos. La preo-

cupación de la UE en este ámbito se ha plasmado asimismo en su Carta de Derechos Fundamentales, que reconoce en su artículo 41 el derecho a una buena administración.

B) El Reglamento 1049/2001, de 30 de mayo, regula de manera detallada el acceso a los documentos del Parlamento, del Consejo y de la Comisión. Especialmente interesante es la apertura al público de las sesiones del Consejo, última institución que se ha animado a hacerlo. Además, cada una de ellas está obligada a presentar un informe anual exponiendo los casos en los que se negó a permitir el acceso a su documentación y las razones que lo movieron.

No es, con todo, el derecho de acceso ilimitado, pues puede denegarse en los supuestos siguientes:

- Caso de documentos relacionados con la seguridad pública, la defensa o cuestiones militares.
- Cuando su divulgación puede poner en peligro el interés público o la intimidad o integridad de la persona.
- De derivarse un perjuicio para intereses comerciales, procedimientos judiciales o actividades de inspección o auditorías.
- Y, en fin, en el caso de documentos de uso interno de terceros.

Los informes de la Comisión sobre la aplicación del Reglamento demuestran que cada vez son más los ciudadanos que solicitan acceso a los documentos y menor la reticencia de las instituciones en permitirlo (el Tribunal de Justicia ha dejado claro que sólo circunstancias muy excepcionales pueden justificar la no transparencia). Con todo, ya hay propuestas de reforma del Reglamento 1049/2001 para incluir su aplicación a todas las instituciones de la UE, sus organismos, oficinas y agencias, lo que no parece avanzar con la celeridad deseable (así lo acredita la Resolución del Parlamento Europeo de 12 de junio de 2013, en la que se pide al Consejo [a la vista del punto muerto alcanzado] reabrir el debate sobre la revisión del Reglamento). No en vano, muchos de los procedimientos abiertos ante el Defensor del Pueblo tienen su origen, precisamente, en denuncias de opacidad de las instituciones y órganos de la Unión.



*Carmen Valverde Gómez (Santo Ángel)*

## 2.7. EMPLEO DE LENGUAS OFICIALES

Los ciudadanos tienen el derecho a dirigirse a las instituciones europeas en cualquiera de las veinticuatro lenguas oficiales (art. 20.2.d del TFUE), estando estas obligadas a contestar en esa misma lengua. De hecho, los textos legislativos de la Unión se publican en todas ellas (excepto el irlandés, al que en virtud de un acuerdo sólo se traducen los reglamentos que Consejo y PE adoptan de manera conjunta).

También el artículo 22 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión proclama el respeto a la diversidad cultural, religiosa y lingüística.

## 2.8. LA PARTICIPACIÓN EN LA ELABORACIÓN DE NORMAS: LA INICIATIVA LEGISLATIVA CIUDADANA

Desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, el 1 de diciembre de 2009, los ciudadanos pueden participar de manera directa en la elaboración de las normas de la Unión Europea.

De acuerdo con el artículo 11.4 del TUE, al menos un millón de ellos puede pedir a la Comisión que adopte una propuesta legislativa. Obsérvese que no se trata de una capacidad legislativa directa, sino más bien la posibilidad de solicitar una determinada iniciativa a quien en la Unión tiene esa potestad, la Comisión (la gran mayoría de las normas europeas, que [también en la mayoría de casos] se adoptan de manera conjunta por el Parlamento Europeo y por el Consejo, debe partir de una propuesta de la Comisión).

Es el Reglamento 211/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de febrero de 2011 el que regula la iniciativa legislativa ciudadana:

- Son necesarios al menos un millón de ciudadanos nacionales, que sean nacionales de la cuarta parte de los Estados miembros de la Unión para activarla.
- La iniciativa debe promoverla un comité de ciudadanos formado por un mínimo de siete ciudadanos que residan en siete Estados. Serán ellos quienes se encarguen formalmente de recabar las declaraciones de apoyo exigidas en cada Estado (40.500 en el caso de España, según el Anexo I del Reglamento, modificado por el Reglamento Delegado 887/2013). Se exigen 18 años (16 en Austria) para organizar o apoyar una iniciativa.
- La iniciativa debe registrarse en una página web que se crea específicamente para la cuestión. La Comisión tiene entonces dos meses para estudiarla y darle el visto bueno o rechazarla (por no respetar las normas sobre composición del comité de ciudadanos, porque la propuesta no entre en el ámbito de competencias de la Comisión [pueden consultarse en <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/competences>] o porque sea abusiva, frívola, temeraria o contraria a los valores de la Unión Europea).

- Los apoyos a la propuesta se recogen en papel o en la página web creada y para formularlas se exigen unos datos específicos que varían según el país que debe comprobar esas declaraciones. El plazo para recabarlas es de un año desde el registro de la petición.
- Cuando se consiga el número mínimo exigido (un millón), la Comisión evalúa la iniciativa (en un plazo de tres meses) y toma una decisión. La respuesta final debe incluir sus conclusiones y las medidas que en su caso proponga adoptar. Será entonces cuando la Comisión remita, si así lo decide, la iniciativa al Legislativo que corresponda, para que siga el curso habitual de aprobación de normas.

No es un procedimiento excesivamente complicado el de la iniciativa ciudadana, aunque *a priori* pueda parecerlo. La cifra mínima exigida de un millón de firmas de apoyo no resulta excesiva si pensamos que son cerca de 500 millones los ciudadanos que integran la UE (recuérdese que el número mínimo para las iniciativas populares en España es de 500.000, pero el número de habitantes es bastante menor, lo que hace más difícil llegar a esa cifra). Los tramites han procurado, además, simplificarse al máximo, evitando el papeleo excesivo y permitiendo que muchos de ellos se resuelvan *on line*. Y parece que el sistema está empezando a calar en la ciudadanía, por más que aún necesite tiempo para asentarse: más de una decena de iniciativas se han presentado desde la fecha en que fue posible hacerlo (abril de 2012) y la Comisión ha aceptado, de momento, dos de ellas (la primera en marzo de 2014, con el título “El Derecho al agua y el saneamiento como derecho” y la segunda en mayo de ese mismo año, “Uno de nosotros. Protección jurídica de la dignidad, el derecho a la vida y la integridad del ser humano desde la concepción”). Aún es pronto, en cualquier caso, para saber si las propuestas se verán convertidas en normas y por más que el camino hasta su adopción sea tortuoso y de éxito incierto, al menos se ofrece al ciudadano la opción de implicarse en estas cuestiones.



### 3. OTROS DERECHOS Y DEBERES PARA LOS CIUDADANOS EN LA UNIÓN EUROPEA

Todos los derechos enumerados en el apartado anterior conforman el “estatuto jurídico” básico del ciudadano de la UE, pero fuera de él hay ámbitos en los que, aunque de manera distinta y acaso más limitada, también está presente y debiera por tanto conocer. Veámoslos.

#### 3.1. LOS CIUDADANOS EN LAS INSTITUCIONES

La Unión Europea, como Organización internacional que es, cuenta con una estructura de carácter permanente, integrada por instituciones y órganos mediante las cuales lleva a cabo las competencias que los Estados le han atribuido y que se regulan por los tres Tratados de la Unión, el TFUE, el TUE y el TCEEA.

Las instituciones son, en definitiva, esenciales para que el sistema europeo funcione, y esencial debería ser también que los ciudadanos conocieran sus competencias, atribuciones y funcionamiento, pues no en vano en la mayoría de ellas se toman decisiones que en mayor o menor medida les afectan directamente.

Pero la participación de los ciudadanos en las siete instituciones de la Unión es limitada, siendo incluso inexistente en algunas de ellas. La presencia de los ciudadanos en el Consejo Europeo (integrado por los Jefes de Estado o de Gobierno de los Estados miembros), en el Consejo (en el que se sientan representantes de rango ministerial de todos los Estados miembros), en el Banco Central Europeo (donde se fijan las grandes líneas de la política económica y monetaria de la Unión) y en el Tribunal de Cuentas (que controla la gestión financiera) es prácticamente nula, debiendo los ciudadanos confiar en sus Gobiernos para el buen hacer de la mayoría de acciones que se emprendan en ellas.

Mayor capacidad mayor de actuación tienen, sin embargo, en las otras tres:

**A) El Parlamento Europeo** es (con el Consejo) la principal institución legislatora y en su composición los ciudadanos europeos parti-



*Esteban Conesa Nicolás (Fuente Álamo)*

cipamos directamente. Ya hemos señalado que sus diputados son elegidos por sufragio universal y directo de los nacionales de los veintiocho Estados Miembros. También el Parlamento, como sabemos, es la sede en la que los ciudadanos pueden expresar su descontento con el funcionamiento de las instituciones (derecho de petición ante él y denuncias ante el Defensor del Pueblo Europeo que, aunque independiente, se incardina en la estructura del Parlamento; véase apartados 2.4 y 2.5).

**B)** Aunque de manera más limitada que respecto del Parlamento, los ciudadanos pueden hacer valer también sus derechos ante la **Comisión** (la institución encargada de velar por los intereses supranacionales de la Unión) o condicionar (aunque sea indirectamente) su composición.

a) Los comisarios (un nacional de cada Estado miembro) son elegidos de entre la lista de candidatos que proponen los Estados y adop-

ta el Consejo de común acuerdo con el Presidente de la Comisión (artículo 17.7) en razón de “su competencia general y de su compromiso europeo, de entre personalidades que ofrezcan plenas garantías de independencia” (artículo 17.3). Determinante por tanto será, primero, quién resultará elegido como Presidente, pues tiene éste un importante papel en la elección de los comisarios. El Tratado de Lisboa establecía que, según el resultado de las elecciones al Parlamento Europeo (al que, recordemos, votamos todos los ciudadanos), el Consejo Europeo propondrá al Parlamento un candidato al cargo de Presidente de la Comisión (art. 17.7). Pero la práctica, en la elección del último de ellos, ha ido un poco más allá y ha permitido que el Parlamento lleve la voz cantante sobre el candidato más adecuado. Al obtener el Partido Popular Europeo la mayoría de votos (un 30% de los emitidos), fue su candidato, Jean Claude Juncker, perteneciente a ese grupo, el elegido a iniciativa del Parlamento, mientras que el Consejo Europeo se limitaba a asumir, en junio de 2014, el nombre que le venía dado, al ver que la gran mayoría de Estados (todos salvo Reino Unido y Hungría) lo apoyaban. Así, si el Presidente de la Comisión pertenece al grupo más votado por los ciudadanos europeos en las últimas elecciones al Parlamento, ¿no hemos todos, en definitiva, contribuido a que sea un miembro del Partido Popular Europeo el que ostente ese cargo? Si el argumento no le convence, reflexione sobre el dato que sigue: el estudio postelectoral realizado a instancias del Parlamento Europeo tras las elecciones de 2014 refleja que por primera vez se ha incluido entre las motivaciones que podían alegar los encuestados para votar a la institución lo siguiente: “Para influir en la elección del Presidente de la Comisión”. Sólo un 5% la eligió, pero el mero hecho de aparecer junto a otras más tradicionales (“porque me siento europeo”, “porque es mi deber”, “para cambiar las cosas”...) resulta en mi opinión revelador.

b) Los ciudadanos también pueden presentar ante la Comisión, como ya señalamos, propuestas legislativas, mediante la iniciativa ciudadana (véase apartado 2.8).

c) Cuando un Estado miembro no respete el Derecho de la Unión (imaginemos, por no aplicar un Reglamento o no transponer una directiva en tiempo debido) los particulares pueden acudir a la Comisión e interponer, por escrito e incluso mediante correo electró-

nico (existe un formulario para facilitar el trámite) la denuncia correspondiente (queja), sin necesidad de tener que demostrar un interés directo en el asunto o una afectación grave. La Comisión podrá entonces (no el particular de manera directa) interponer un recurso por incumplimiento ante el Tribunal de Justicia de la Unión.

**C) Tribunal de Justicia.** El órgano judicial encargado de interpretar el Derecho europeo y velar por su correcta aplicación también permite, en casos tasados, que los ciudadanos inicien determinados procedimientos (véase apartado 3.2).

### 3.2. LOS CIUDADANOS Y LAS NORMAS DE LA UNIÓN: RESPETARLAS Y EXIGIR SU RESPETO

El Derecho de la Unión Europea se compone de un conjunto de normas que vinculan a los Estados miembros, pero también a sus ciudadanos, que si nos tomáramos el trabajo de reflexionar al respecto descubriríamos cómo nuestra vida está regulada en gran medida por un Derecho que no proviene del Legislativo nacional sino de Bruselas. Así, si un español diligente quisiera estar al día de la legislación en vigor en nuestro país tendría que acudir tanto al Boletín Oficial del Estado como al Diario Oficial de la UE y no debería extrañarse si comprueba que son más las normas que le afectan publicadas en éste que las que aparecen en aquél.

El ciudadano de la UE resulta por tanto directamente obligado por el Derecho europeo; de hecho, sus normas ocupan además una posición preferente respecto de la legislación nacional. Y esto es así por dos características que el Derecho de la Unión posee: el efecto directo y la primacía.

- Efecto directo: una norma europea despliega efectos por sí misma, sin necesidad de norma nacional alguna que la desarrolle o la “reciba” en el Derecho nacional, lo que entre otras cosas significa que los particulares pueden alegarla directamente ante sus tribunales (así lo afirmó el Tribunal de Justicia de la UE en el asunto *Van Gend en Loos* en 1963). La razón, como afirmara el Tribunal, es que la UE genera un ordenamiento jurídico cuyos sujetos no son sólo los Estados miembros sino también sus nacio-

nales. Toda norma incluida en los Tratados Constitutivos de la UE, en los Reglamentos, en las Directivas (siempre que haya expirado el plazo que tiene el Estado para transponerla o lo haya hecho de manera incorrecta) o en las Decisiones que sea clara, precisa e incondicional tiene efecto directo.

- **Primacía:** el Derecho de la UE prevalece en caso de conflicto sobre el Derecho nacional que, sea cronológicamente anterior o posterior, debe inaplicarse a favor de la norma europea. El principio de primacía se aplica también frente a las normas constitucionales (se ha recordado recientemente en una sentencia originada por una cuestión prejudicial planteada por el Tribunal Constitucional español ante el Tribunal de Justicia de la Unión, asunto *Melloni* de 26 de febrero de 2013), con tal que la norma europea no atente contra las estructuras constitucionales básicas (como, por ejemplo, contra los derechos y libertades fundamentales reconocidos por la Constitución).

Los particulares tienen, en definitiva, la obligación de respetar las normas de la Unión. Pero, ¿podrían demandar directamente a un Estado que ha incumplido esa obligación pidiendo se le resarzan los daños o perjuicios sufridos? Sí, con ciertas condiciones (asuntos *Brasserie de Pecheur* y *Factortame*, de 5 de marzo de 1996): que la norma les haya conferido derechos, que su violación sea lo suficientemente grave y que se de una relación de causalidad entre la violación de la norma en cuestión y el perjuicio causado. De acuerdo con esto sería, por ejemplo, posible plantear una demanda ante los tribunales internos del Estado que no ha transpuesto una Directiva que confería un derecho a los particulares (o que no la ha transpuesto correctamente) por el perjuicio que ello ha podido ocasionar.

Y no sólo puede exigirse ese cumplimiento ante los tribunales nacionales, los ciudadanos pueden incluso acceder al Tribunal de Justicia de la Unión (aunque es cierto que son los Estados y, sobre todo, las instituciones quienes más uso hacen de esta vía):

- Un particular puede interponer un *recurso de anulación* para declarar no válida una norma europea, aunque sólo si ha resultado especialmente afectado por el acto normativo que se con-



*Sofía Cánovas Martínez (Santo Ángel)*

sidera ilegal, si al adoptarse el acto la institución tuvo en cuenta las consecuencias para el particular y si queda demostrado que la situación jurídica sería diferente si se anulara el acto.

- Un particular puede interponer un *recurso por omisión* en los casos en que una institución aun debiendo llevar a cabo una actuación no lo ha hecho, pero siempre y cuando esa persona debiera haber sido la destinataria del acto omitido.
- Un particular puede interponer un *recurso por responsabilidad extracontractual* si ha resultado perjudicado por la actuación de una institución europea (o sus agentes), teniendo un plazo de cinco años para ello.

Otra vía para acceder al Tribunal de Justicia, aunque esta indirecta y mediante un intermediario especial, es la de la *cuestión prejudicial*, por la cual un juez *nacional* que está resolviendo un asunto en un Estado miembro, y en el que le surge una duda razonable acerca de la validez o la interpretación de una norma europea, puede suspender temporalmente el proceso (estando incluso obligado a hacerlo en ciertos supuestos) y plantear la cuestión al Tribunal de Justicia de la UE. Sólo el juez está facultado para ello, pero las partes tienen la opción de pedírselo en el transcurso del litigio. Una vez obtenida la respuesta del Tribunal de Justicia, corresponde al juez resolver el caso nacional, a la luz de la sentencia europea. Es, de hecho, tal y como la práctica prueba, un instrumento al que los jueces recurren sin ningún tipo de trabas. Si el juez, con todo, se niega a plantear la cuestión, las partes pueden entonces recurrir a otras alternativas: plantear un recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional (con las limitaciones que esto también supone) o un recurso ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos por la vulneración del artículo 6 (derecho a un proceso equitativo) del Convenio de Roma sobre Derechos y Libertades Fundamentales (1950).

No son pocos los asuntos que originan cuestiones prejudiciales, ni intrascendentes sus consecuencias para la ciudadanía. Quizás sea bueno recordar algunos de los últimos surgidos en España para constatarlo: sentencia sobre ejecuciones hipotecarias y desahucios (14 de marzo de 2013), sentencia sobre la ilegalidad del céntimo sanitario

aplicado a hidrocarburos (27 de febrero de 2014) o sentencia *Google* sobre el derecho al olvido (13 de mayo de 2014).

### 3.3. LOS CIUDADANOS Y LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS

Durante mucho tiempo, la cuestión de los derechos humanos ha permanecido sin regular en el ámbito de la Unión Europea, pero convertir al ciudadano en pieza clave implicaba también consagrar el respeto de sus derechos como persona. La protección de los derechos humanos no era uno de los objetivos originarios de las Comunidades Europeas; de hecho, no se hacía mención a ellos en los Tratados que las crearon. Sin embargo, el Tribunal de Justicia asumió su protección y la exigió cuando Estados o instituciones aplicaran el Derecho de la Unión, argumentando que su respeto formaba parte de los principios generales del Derecho extraídos de las tradiciones constitucionales comunes a todos los Estados miembros y también del Convenio de Roma sobre Derechos y libertades fundamentales de 1950 del que todos ellos eran parte. De esta manera, el Tribunal de Justicia ha ejercido de celoso guardián de los derechos humanos, incluso cuando no estaba obligado a ello.

Sólo a partir de 1992 los Tratados mencionan de manera expresa la cuestión, al recoger el artículo 6.1 del TUE, como principios en los que la Unión reposa, el respeto de los derechos humanos.

Los derechos humanos están en definitiva muy presentes hoy en día en la UE: su respeto es requisito imprescindible para quienes quieren entrar en ella, habiéndose incluso establecido un mecanismo de prevención ante la existencia de un riesgo claro de violación grave por un Estado miembro así como de sanción en casos de violaciones graves y persistentes (TUE, art. 7).

Es más, desde el Tratado de Niza (2001) se mantiene la tesis de que la Unión reposa en unos principios que resultan consustanciales con su manera de entender el mundo y las relaciones internacionales y, de hecho, se considera a determinadas Políticas (comercio y de cooperación y ayuda al desarrollo) y, en concreto, a la Política Exterior y de Seguridad Común, como herramientas para promover la democra-





*Roberto Xavier Rodríguez Hernández (Torre Pacheco)*

cia y el respeto de los derechos humanos en todos los países terceros con los que la Unión anude relaciones convencionales de cooperación, económicas y de desarrollo.

Durante muchos años la UE careció, pese a todo, de un catálogo propio de derechos humanos. En el año 2000 solventó la cuestión con la aprobación de la Carta de Derechos Fundamentales de la UE, aunque en aquel momento se consideró un texto desprovisto de valor jurídico vinculante. El Tratado de Lisboa (2007) conseguía, al fin, otorgar a los derechos humanos la posición merecida: el artículo 2 del TUE afirma que la UE se fundamenta “en los valores de respeto de la dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, Estado de derecho y respeto de los derechos humanos, incluidos los derechos de las personas pertenecientes a minorías”. Y lo ha llevado además a sus últimos extremos al otorgar a la Carta de Derechos Fundamentales naturaleza jurídica vinculante, en grado de paridad con los Tratados

que conforman la Unión Europea (art. 6.1 del TUE). Eso equivale, en la práctica, a que al exigir el respeto de los derechos que en ella se contemplan se tendrán las mismas garantías y procedimientos que cuando se trate del TUE o del TFUE. La Carta es, a fecha de hoy, la relación más actual y moderna de los derechos y libertades fundamentales del ser humano y el ciudadano europeo debería ser consciente de ello y de los privilegios que entraña

Y, sin embargo, la postura de algunos Estados respecto de este instrumento (la Carta) ha oscurecido este panorama prometedor: Reino Unido y Polonia conseguían, en el Tratado de Lisboa, una excepción a la aplicación de la Carta de Derechos Fundamentales (recogida en el Protocolo número 30) y que pretende evitar que los órganos judiciales de esos dos Estados conozcan de ciertos derechos que la Carta incluye si sus Derechos internos no los reconocen. Se está pensando en concreto en derechos sociales y también, en el caso de Polonia, en la moral pública, el derecho de familia, la protección de la dignidad humana y el respeto de la integridad humana, física y moral (véanse Declaraciones 62 y 61 al Tratado de Lisboa). La República Checa conseguía también *in extremis* (en el Consejo Europeo de 29 y 30 de octubre de 2009) un tratamiento similar que sin embargo nunca se materializó después de su Gobierno decidiera dar marcha atrás en 2014. Irlanda, en fin, firmaba el 13 de junio de 2012 un Protocolo (Protocolo sobre la preocupación del pueblo irlandés con respecto al Tratado de Lisboa) por el que conseguía la garantía de que las disposiciones de la Carta sobre libertad, seguridad y justicia, protección de la vida, la familia y la educación no afectaría a las normas irlandesas.

Parece, por tanto, que la aplicación de los derechos fundamentales en la UE será “a la carta” en algunos Estados miembro. Queda sin embargo la esperanza de que el Tribunal de Justicia exija el cumplimiento íntegro del texto sin posibilidad de excusas, pudiendo incluso argumentar, de ser así, que el derecho de que se trate es un principio general del Derecho de la UE y que su cumplimiento es, en definitiva, imperativo para todos.

Por otro lado, el Tratado de Lisboa recogía también la obligación de la UE de adherirse al Convenio Europeo de Derechos y Libertades Fundamentales de 1950 (cuya aplicación e interpretación depende

del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, institución enmarcada en otra organización internacional, el Consejo de Europa). Todos los Estados que integran la UE son, de hecho, y desde hace no poco tiempo, parte en el Convenio, pero la incorporación ahora de la UE en su conjunto reforzará su compromiso con los derechos humanos, en la medida en que el acatamiento que de estos haga podrá ser controlado “exteriormente” a ella (...). El 5 de abril finalizaban las negociaciones entre las dos organizaciones implicadas, la UE y el Consejo de Europa, sobre el Proyecto de Adhesión que permitirá, cuando una vez en vigor que, por ejemplo, la UE figure como codemandada en casos de violación de derechos humanos que tuvieran origen en un acto o norma europea. El proceso se ha ralentizado más de lo esperado, por el rechazo sobrevenido de ciertos Estados miembros respecto de algunas de las disposiciones del Proyecto y por las discusiones originadas en torno a las normas que a nivel europeo tendrán desarrollarlo; no obstante, darle fin es uno de los compromisos de la Comisión Juncker.

*Diciembre 2014*

### **LEGISLACIÓN BÁSICA:**

**Tratados que regulan la Unión Europea:** Tratado de la Unión Europea, Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (versiones consolidadas), DOUE, C 326, 26.10.2012.

**Carta de Derechos Fundamentales de la UE:** DOUE, C 326, 26.10.2012.

#### **Estatuto del Defensor del Pueblo:**

Decisión del Parlamento Europeo 94/262, de 9 de marzo de 1994, DOUE, L 113, 04.05.1994, modificado por Decisión 2008/597, de 18.6.2008, DOUE, L 189, de 17.07.2008.

#### **Sobre libre circulación de personas:**

Directiva 2004/38/CE, de 29 de abril, relativa al derecho de los ciudadanos de la Unión y de los miembros de sus familias de circular y residir libremente en el territorio de los Estados Miembros, DOUE L 158/77, 30.03.2004.

Convenio de Aplicación del Acuerdo de Schengen de 1990, BOE 05.04.1994.

Reglamento UE 1051/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo sobre modificación del Reglamento CE 562/2006 para establecer normas comunes relativas al restablecimiento temporal de controles fronterizos en las fronteras interiores en circunstancias excepcionales, DOUE L 295/1, 06.11.2013.

**Sobre el derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales y al Parlamento Europeo:**

Directiva 93/109/CE del Consejo, de 6 de diciembre de 1993, modificada por Directiva 2013/1 UE de 20 de diciembre, DOUE L 27/27, 26.01.2013.

Directiva 94/80 CE del Consejo, de 19 de diciembre de 1994, DO L 368 de 31.12.1994.

Directiva 93/109/CE, modificada por la Directiva 2013/1 UE, sobre el ejercicio del derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones al Parlamento Europeo para ciudadanos de la Unión que residan en un Estado miembro del que no son nacionales, DOUE L 26/27, 26.01.2013.

Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, sobre el Régimen Electoral Central, BOE de 29 de junio de 1985.

**Sobre el derecho de acceso a documentos en la UE:**

Reglamento 1049/2001, de 30 de mayo, relativo al acceso del público a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión, DOUE L 145, 31.5.2001.

**Sobre iniciativa ciudadana:**

Reglamento 211/2011, de 16 de febrero, sobre la Iniciativa Ciudadana, DOUE L 65, 13.3.2011.

**Sobre asistencia diplomática y consular:**

Decisión 95/553/CE, de 19 de diciembre, relativa a la protección de los ciudadanos de la UE por las representaciones diplomáticas y consulares, DOUE L 314, 28.12.1995.

Decisión 2010/427/UE, de 26 de julio de 2010, sobre la organización y funcionamiento del Servicio Europeo de Acción Exterior, DOUE L 201/30, 03.08.2010.

**Sobre el Defensor del Pueblo:**

Decisión 94/262 CECA/CE/Euratom, de 9 de marzo, sobre el estatuto del Defensor del Pueblo y sobre las condiciones generales del ejercicio de sus funciones, DO L 113, 04.05.1994.

**Sobre la iniciativa legislativa ciudadana:**

Reglamento 211/2011, de 16 de febrero de 2011, sobre la iniciativa ciudadana, DOUE L65/1, 11.03.2011.

***PÁGINAS WEB DE INTERÉS:***

Unión Europea: <http://www.europa.eu>

Sobre la ciudadanía europea: [http://ec.europa.eu/citizenship/your-rights/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/citizenship/your-rights/index_en.htm)

Programa Europa para los ciudadanos que estará en vigor hasta 2020 ([http://eacea.ec.europa.eu/europe-for-citizens\\_en](http://eacea.ec.europa.eu/europe-for-citizens_en))

Sobre protección consular en la UE (en inglés): [http://ec.europa.eu/justice/citizen/consular-protection/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/justice/citizen/consular-protection/index_en.htm)

Presentación de una petición ante el Parlamento Europeo: <http://www.petition.eu/parl.europa.eu/petitions/es/main>

Sobre el Defensor del Pueblo: <http://www.ombudsman.europa.eu/es/home.faces>

Sobre la transparencia: [http://ec.europa.eu/transparency/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/transparency/index_en.htm)

Iniciativa ciudadana europea: <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/welcome?lg=es>

## ANEXO FOTOGRÁFICO DE ACTIVIDADES DE EUROPA DIRECT REGIÓN DE MURCIA, 2014



*Celebración del "Día de Europa" 2014 en la Plaza de Santo Domingo (Murcia).*



*Aula móvil de la campaña "Yo, ciudadano europeo" en Jumilla.*



*Actividades del 9 de mayo "Día de Europa" en Murcia.*



*"Yo, ciudadano europeo" celebrando el mes europeo de la Ciberseguridad en Puente Tocinos (Instituto de Educación Secundaria Aljada) en octubre de 2014.*



*"Yo, ciudadano europeo" en Jumilla, actividades en el Instituto de Educación Secundaria Arzobispo Lozano en Jumilla, octubre 2014.*





*Concierto "Canta Europa" con el Orfeón Infantil Fernando Caballero 2014.*



*Acto de entrega de premios del concurso de dibujo "Mi Pueblo Europa" 2014.*

