

# CAPÍTULO I

## LA NATURALEZA CONSTITUCIONAL DE LA UNIÓN EUROPEA

NATURALEZA Y ESTATUTO DE LA UNIÓN EUROPEA: ESTATAL Y CONSTITUCIONAL. LAS PROPUESTAS DE UNA CONSTITUCIÓN EUROPEA. EL PROYECTO DE TRATADO POR EL QUE SE ESTABLECE UNA CONSTITUCIÓN PARA EUROPA EL TRATADO CONSTITUCIONAL DE LA UNIÓN EUROPEA: LOS TRABAJOS DE LA CONVENCION Y LA CONFERENCIA INTERGUBERNAMENTAL LA UNIÓN EUROPEA Y LA DECLARACIÓN DE DERECHOS COMO CONTENIDO CONSTITUCIONAL EVOLUCIÓN SOBRE LA NATURALEZA Y ESTATUTO DE LA UNIÓN EUROPEA LA PERTENENCIA A LA UNIÓN EUROPEA.

### **NATURALEZA Y ESTATUTO DE LA UNIÓN EUROPEA: ESTATAL Y CONSTITUCIONAL**

La Unión Europea es una comunidad política de Derecho cuya naturaleza es estatal y constitucional: su naturaleza estatal deriva del proceso de desinternacionalización que advirtió García de Enterría, básicamente porque ejerce competencias estatales, algunas de ellas competencias soberanas, y porque forma parte estable de la estructura de poderes del Estado, entre otras razones que se indican a continuación. Por su parte, su naturaleza constitucional deriva de las materias constitucionales reguladas por los Tratados, donde la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea identifica un *ius constitucionale* común europeo.

Una vez que se constató la naturaleza constitucional del sistema normativo comunitario europeo, la doctrina iuspublicista sostuvo que la naturaleza de su estructura de poderes se encontraba en un estado intermedio entre la confederación y la federación, por tanto, a mitad de camino entre una entidad internacional (tesis internacionalista), que es como nació, y una de carácter estatal (tesis supranacionalista), a la que se dirige inexorablemente. En principio, su estatuto es el de un poder público común e incluso su sistema institucional se acerca, a través de distintas técnicas, al correspondiente a un Estado federal: reparto de competencias, inmediatez normativa, parlamento, tribunales, relaciones jurídicas entre sus órganos y los ciudadanos. Sin embargo, no se puede calificar de Estado federal al sistema comunitario europeo porque que no alcanza de una manera plena algunas de las notas características del Estado federal: la política exterior tiene muchas deficiencias para ser calificada con tal nombre, su defensa pertenece mayoritariamente a la OTAN e incluso sus disposiciones constitucionales siguen utilizando el nombre de tratado, propio de las normas del Derecho Internacional. Por tal motivo, en los años noventa el constitucionalista italiano Antonio La Pergola lo calificó de confederación de tipo moderno.

Sobre la base de esta naturaleza se ha intentado en varias ocasiones articular

un proceso constituyente europeo, pero sin éxito porque quizás no se ha sabido responder a una pregunta sin cuya enunciación difícilmente puede afrontarse ese proceso: ¿Qué se ha pretendido regular con una Constitución para la Unión Europea? Pues bien, aunque desde distintos enfoques se ha afirmado, con corrección conceptual, que el sistema comunitario europeo es una entidad política, una unión de Estados o, como se ha indicado, una confederación de tipo moderno (La Pergola), jurídicamente se trata de una comunidad política de Derecho que cuenta con dos elementos: un nivel de legislación y gobierno que se relaciona con los niveles soberanos de legislación y gobierno de los Estados miembros; y, en segundo lugar, una estructura cuya naturaleza estatal deriva del hecho de que la Unión Europea, sin llegar a ser un Estado o un sistema estatal propiamente dicho, sobrepasó en los años noventa del siglo pasado el difuso y complejo punto crítico de inflexión que distingue las organizaciones internacionales de los Estados. Es preciso comprender que el estricto criterio de atribución de competencias, propio de las estructuras regidas por el Derecho Internacional (internacionales o institucionales), fue sustituido progresivamente por un criterio competencial cada vez más general y más próximo a las técnicas propiamente estatales, en particular, a las federales, como demuestra la utilización sobresaliente por el Tribunal de Justicia de la teoría de los poderes implícitos.

Existen otros argumentos a favor de la estatalidad de la Unión Europea: a) La "competencia sobre la competencia" comunitaria (*kompetenz-kompetenz*), una función definitoria de los Estados y también del sistema competencial de la Unión Europea, como asegura la jurisprudencia constitucional alemana, consistente en el reconocimiento de competencias que el Tribunal de Justicia de la Unión Europea ha efectuado a favor de los órganos de la Unión Europea a través del título de las competencias implícitas, y sin perjuicio de las competencias creadas por el Consejo a través del título de las competencias subsidiarias (art. 352 TFUE); b) La naturaleza estatal de las competencias comunitarias que deriva del carácter político y/o soberano de alguna de sus competencias: moneda, tipos de interés, justicia, política interior y exterior, etcétera. En síntesis, aunque el sistema jurídico de la Unión Europea no esté dotado de una Constitución en sentido formal, según la jurisprudencia y la doctrina resulta inequívoco su proceso de constitucionalización y de estatalización.

En virtud de estos argumentos, la constitucionalización de la Unión Europea representa la manifestación más visible de la relación entre los procesos supra-estatales y el constitucionalismo.

## **LAS PROPUESTAS DE UNA CONSTITUCIÓN EUROPEA**

Tras los tratados constitutivos de 1951 y 1957, los orígenes de la constitucionalidad europea se encuentra en el "período fundacional" del sistema comunitario europeo y, particularmente, en el año 1963, cuando se consolidan las doctrinas de los poderes implícitos, de los derechos humanos el contexto comunitario, y de los principios de eficacia directa y de primacía), que comenzó, según J.H. Weiler, en el año 1963. De esta manera, a partir de los años sesenta del

siglo XX se ha venido hablando de una constitucionalidad europea, y de un corpus constitucional compuesto por los Tratados fundacionales o reformadores y, desde 1992, el Tratado de la Unión Europea.

Junto a los tratados fundacionales y reformadores, los textos fundacionales del denominado Derecho Constitucional Común Europeo –una subdisciplina del Derecho Constitucional– son los siguientes: 1) la Declaración de los Derechos Humanos de 5 de mayo de 1949, del Consejo de Europa; 2) el Preámbulo de la Comisión de Derechos Humanos del Parlamento Europeo de 1950; 3) la declaración conjunta del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión, de 1977 (Declaración de Copenhague); 4) la Declaración sobre la democracia de 1978, del Consejo de Europa; 5) el Acta Única Europea de 1986; 6) la Carta de París de 1990; 7) la Carta europea para la autogestión municipal, 1985-1988; y 8) la Decisión Final de la Conferencia de la “Europa de las Regiones” de 1989, en Munich. Estos textos se complementan con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, del Tribunal Europeo de Derechos Humanos y de los Tribunales constitucionales nacionales, con las bases proporcionadas por las tradiciones constitucionales comunes y la doctrina científica.

Todo ese conjunto normativo vendría a integrar el Derecho Constitucional Común Europeo (Peter Häberle), del que no se ha derivado una Constitución formal puesto que solo en términos muy amplios podemos afirmar que el sistema comunitario europeo está dotado de Constitución. Para que exista tal Constitución formal, esta debería estar dotada de supremacía normativa, lo que aún no se ha logrado: aunque al Derecho de la Unión Europea le asiste el principio de primacía sobre el Derecho de los Estados miembros, todavía esta primacía no puede identificarse plenamente con la supremacía constitucional. Parece preferible la expresión utilizada en este Curso: *Derecho Constitucional sobre la Unión Europea*, donde están incluidos tanto el Derecho Constitucional Común Europeo como el Derecho Constitucional *no común* europeo de cada Estado miembro, que, a nivel de cada Estado, rige las relaciones con la Unión Europea conforme a los principios de soberanía nacional y de autonomía institucional y procedimental.

Sobre la citada base fundadora, el proceso supraestatal europeo ha sido objeto de varios intentos de regulación por una norma con vocación formalmente constitucional que incluya su estructura de poderes, sistema de producción normativa y régimen de derechos. El principal de estos intentos fue el *Tratado por el que se establece una Constitución para Europa* (Tratado Constitucional) de 29 de octubre de 2004, que no era una Constitución en sentido estricto —no gozaba del atributo de la supremacía constitucional—, pero sí poseía una naturaleza constitucional por su contenido. Como el Tratado de la Unión Europea o el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea –que son tratados materialmente constitucionales, se trataba de un tratado firmado por los Estados, con un contenido materialmente constitucional que debían ratificar los ciudadanos europeos en referéndums nacionales. Pero, a diferencia de los tratados vigentes entonces y ahora, regulaba toda la materia constitucional, no parte de ella, particularmente la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea. Los referéndums negativos de Francia u Holanda paralizaron el proceso constituyente

en su fase final.

Anteriormente, también habían sido presentadas otras propuestas de Constitución Europea: el primer Proyecto de 14 de febrero de 1984 (Spinelli) y el Proyecto (Informe Herman) de Constitución para “La Unión” el día 10 de febrero de 1994, aprobado en sede parlamentaria tras diversos informes y propuestas de Constitución Europea presentados por la ponencia nombrada en la *Comisión de Asuntos Institucionales sobre las orientaciones del Parlamento Europeo relativas a un Proyecto de Constitución para la Unión Europea*, del Parlamento Europeo: Luster (Propuesta de Resolución de 1989) Colombo (Primer y Segundo Informes Colombo de 1990), Oreja (Proyecto de Trabajo sobre la Constitución de la Unión Europea, 1993).

Tras el fallido intento de recuperar el proyecto constitucional europeo por la Presidencia de Alemania durante el primer semestre de 2007, desde diciembre de ese año el proceso constitucionalizador fue reemplazado, formalmente a la baja, por el Tratado de Lisboa de 13 de diciembre, presidido por un planteamiento posibilista y funcionalista que desatascó el bloqueo institucional provocado por los citados referéndums negativos y la resistencia de otros países como Reino Unido, Chequia o Hungría.

## **EL PROYECTO DE TRATADO POR EL QUE SE ESTABLECE UNA CONSTITUCIÓN PARA EUROPA**

El Consejo Europeo (con quince Estados miembros) aprobó el 15 de diciembre de 2001 la Declaración de Laeken, una ambiciosa y a la vez ambigua declaración sobre el futuro de una Unión Europea integrada por 25 países y con una Constitución común, redactada por una Convención, puesta en funcionamiento el 28 de febrero de 2002, cuyo resultado fue el *Tratado por el que se establece una Constitución para Europa* de 29 de octubre de 2004. La denominada “Constitución Europea” pretendía sustituir a ocho Tratados, entre ellos el Tratado de la Unión Europea y los Tratados fundacionales, y fue elaborada por una llamada Convención formada por representantes de los Gobiernos, los Parlamentos nacionales y el Parlamento Europeo, que siguieron el mandato de la citada Declaración de Laeken, donde se pedía redefinir el papel de la Comisión, los Estados y el Parlamento Europeo, incluyendo una Declaración de derechos de los ciudadanos, para lo que se ha partido, con pocas variaciones, de la Declaración de los Derechos de la Unión Europea, aprobada sin valor normativo en la Cumbre de Niza (diciembre de 2000)

La Convención estuvo presidida por Giscard d'Estaing, ayudado por dos vicepresidentes: el italiano Giuliano Amato y el belga Jean Luc Dehaene, ex primeros ministros de sus respectivos países. Giscard había sido un pionero de la unión monetaria como ministro de Finanzas y luego como presidente, aunque con actuaciones más discutibles en otros ámbitos. En el caso del proyecto constitucional europeo, la gestión no fue acertada y se cometieron errores de planificación, coordinación con los Estados, falta de realismo político y comunicación.

Una vez firmado por los Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión Europea, comenzaron los procesos de ratificación en cada uno de los Estados miembros,

como Lituania o Letonia. En algunos casos, como en Irlanda o Dinamarca, el referéndum tenía carácter vinculante; en otros, como Países Bajos o Luxemburgo, al igual que en España, se preveía con carácter consultivo, así en Reino Unido, donde ni siquiera se celebró. Tras la oposición de Francia, Holanda y Reino Unido, siguió vigente el Tratado de Niza hasta la aprobación y entrada en vigor del Tratado de Lisboa.

En el caso de España, tras la firma por parte del Presidente del Gobierno del Tratado, se procedió a la celebración afirmativa de un referéndum —potestativo— celebrado el 20 de febrero de 2005 con baja participación popular, y a la posterior ratificación por las Cortes por ley orgánica. Sin embargo, los referendums de Francia y Holanda, que rechazaron este Tratado constitucional, condujeron a su abandono, a una crisis política generalizada y, finalmente, a la sustitución del texto por la fórmula del Tratado de Lisboa de 13 de diciembre de 2007, que incorporó gran parte de los contenidos del tratado constitucional a través de la reforma del Tratado de la Unión Europea y del Tratado de la Comunidad Europea, que pasó a denominarse Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

A fin de cuentas, el Tratado de la Constitución Europea representó una categoría nueva que se enfrentaba a problemas de teoría jurídica, como los referentes al control de constitucionalidad o su carácter de supremacía constitucional (distinta a la primacía del Derecho de la UE), que en ningún caso contravenían la constitucionalidad española. A tal fin, el Tribunal Constitucional español, en Declaración de 13 de diciembre de 2004, declaró que no existía contradicción entre la Constitución Española y la denominada Constitución Europea.

## **EL TRATADO CONSTITUCIONAL DE LA UNIÓN EUROPEA: LOS TRABAJOS DE LA CONVENCION Y LA CONFERENCIA INTERGUBERNAMENTAL**

Como se ha indicado, el Tratado Constitucional siguió las recomendaciones de los Consejos Europeos de Niza y de Laeken, en particular su Declaración relativa al futuro de la Unión, en la que se hacía un llamamiento a un debate amplio y profundo sobre el futuro de la Unión, una delimitación más precisa de las competencias entre la Unión Europea y los Estados miembros, el estatuto de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, la simplificación de los Tratados con el fin de clarificarlos y facilitar su comprensión y el examen de la función de los Parlamentos nacionales en la arquitectura europea.

La Convención Europea inició sus trabajos el 28 de febrero de 2002 y los finalizó el 18 de julio de 2003. Tras complejas negociaciones, que incluso estuvieron a punto de fracasar en el Consejo Europeo de Bruselas de diciembre de 2003, los Jefes de Estado o de Gobierno de los Estados miembros de la Unión Europea alcanzaron un acuerdo político en el Consejo Europeo de Bruselas el día 17 y 18 de junio de 2004, sobre el proyecto de Tratado. Con fecha 12 de octubre de 2004 se aprobaron las Declaraciones anexas al Acta Final de la Conferencia Intergubernamental y Acta Final. Por último, el 29 de octubre de 2004 los Jefes de Estado y de Gobierno de los Estados miembros de

la Unión Europea firmaron en Roma la Constitución. Las novedades más importantes del Tratado fueron:

- 1) Simplificación de los Tratados en el Tratado Constitucional.
- 2) Declaración del Derechos de la Unión Europea, que se analizan en el siguiente apartado.
- 3) Nuevo sistema competencial
- 4) Simplificación de los instrumentos y procedimientos de acción de la Unión. Los instrumentos normativos previstos en el Tratado son: a) Actos legislativos: leyes y leyes marco europeas, que reemplazan a los actuales reglamentos y directivas; b) Actos no legislativos: reglamentos y decisiones europeas; y c) Actos no obligatorios: recomendaciones y dictámenes.
- 5) Creación de un Presidente del Consejo Europeo. Esta institución (reconocida como tal por el Proyecto de Constitución) contará con un Presidente que será elegido por mayoría cualificada por el mismo Consejo Europeo por un mandato de dos años y medio.
- 6) Creación de un nuevo Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión Europea.
- 7) Reconocimiento de una personalidad jurídica única a la Unión Europea.
- 8) Generalización del actual procedimiento de codecisión como procedimiento legislativo ordinario. El procedimiento de codecisión consiste en el acuerdo del Consejo y del Parlamento Europeo para que se puedan adoptar normas de derecho derivado de la Unión Europea.
- 9) Posibilidad de que el legislativo comunitario (Consejo y Parlamento Europeo) confiera a la Comisión el poder de aprobar reglamentos delegados que completen o desarrollen elementos no esenciales de la ley o de la ley marco. El objeto de esta reforma es dotar de una mayor agilidad al procedimiento normativo comunitario.

¿Qué se pretendió regular con el Tratado Constitucional de la Unión Europea, llamada impropia Constitución para la Unión Europea o, de forma más resumida, Constitución Europea? ¿Cuál hubiera sido su objeto genérico con independencia del texto aprobado el día 29 de octubre de 2004? Tanto los tratados vigentes (TUE, TFUE) como el proyecto de Tratado Constitucional para la Unión Europea han tenido como objeto de regulación una estructura estatal o, al menos, parcialmente estatal. Esa naturaleza estatal deriva del hecho de que la Unión Europea, sin llegar a ser un Estado o un sistema estatal propiamente dicho, como se ha indicado, sobrepasó el difuso punto crítico de inflexión que distingue las organizaciones internacionales de los Estados, y de la sustitución del estricto criterio de atribución de competencias, propio de las estructuras regidas

por el Derecho Internacional (internacionales o institucionales), por un criterio competencial cada vez más general y más próximo a las técnicas propiamente estatales, en particular, a las federales. Los otros dos argumentos a favor de la estatalidad de la Unión Europea son los citados ya de la "competencia sobre la competencia" comunitaria (*kompetenz-kompetenz*) y la naturaleza estatal de las competencias de la Unión Europea. Y aunque el sistema de la Unión Europea no esté dotado de una Constitución formal -una meta que tampoco se hubiera logrado en sentido estricto con la ratificación y entrada en vigor del Tratado Constitucional de 2004- su proceso de constitucionalización, y por tanto, de estatalización, es una realidad: los tratados vigentes son tratados materialmente constitucionales que regulan una estructura estatal que ha permitido superar, sin reemplazarlos, los Estados miembros: una estructura estatal que forma parte, como un nivel más de legislación y gobierno, de cada Estado miembro.

## **LA UNIÓN EUROPEA Y LA DECLARACIÓN DE DERECHOS COMO CONTENIDO CONSTITUCIONAL**

En virtud del artículo 6 del Tratado de la Unión Europea resultante del Tratado de Lisboa: "La Unión reconoce los derechos, libertades y principios enunciados en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea de 7 de diciembre de 2000, tal como fue adaptada el 12 de diciembre de 2007 en Estrasburgo, la cual tendrá el mismo valor jurídico que los Tratados. Las disposiciones de la Carta no ampliarán en modo alguno las competencias de la Unión tal como se definen en los Tratados. Los derechos, libertades y principios enunciados en la Carta se interpretarán con arreglo a las disposiciones generales del título VII de la Carta por las que se rige su interpretación y aplicación y teniendo debidamente en cuenta las explicaciones a que se hace referencia en la Carta, que indican las fuentes de dichas disposiciones. Además, según el párrafo 6.3 del mismo TUE: "Los derechos fundamentales que garantiza el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales y los que son fruto de las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros formarán parte del Derecho de la Unión como principios generales".

Para complementar esta integración de principios entre la jurisdicción comunitaria y la jurisdicción del TEDH, el párrafo 6.2 establece que "la Unión se adherirá al Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales", si bien esta adhesión no modificará las competencias de la Unión que se definen en los Tratados.

Como consecuencia de todo ello, la laguna que suponía la falta de una Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea ha sido subsanada con su firma el día 12 de diciembre de 2007. Anteriormente, el artículo 9 del Tratado Constitucional, que proclamó la integración en la Constitución Europea, con pleno valor jurídico, de la Carta de Derechos Fundamentales, en la parte II de la Constitución, donde se recogen los cincuenta y cuatro artículos de la Carta. *La Unión reconoce los derechos, libertades y principios enunciados en la Carta de los Derechos Fundamentales que constituye la Parte II, a los que se otorga por primera vez se otorga valor jurídico vinculante.* La Carta

de Derechos Fundamentales enumeró y desarrolló los derechos y libertades fundamentales reconocidos especialmente por las tradiciones constitucionales y las obligaciones internacionales comunes a los Estados miembros. Además la Constitución Europea incluye una cláusula que permitirá a la Unión como tal adherirse al Convenio Europeo de Derechos Humanos. Esta decisión será adoptada por mayoría cualificada de los Estados miembros.

Del contenido de esta Parte II, que ha sido adoptado casi en su totalidad, por la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea de 12 de diciembre de 2007, con cláusulas de no aplicación a Reino Unido y Polonia, debemos destacar:

1. **La garantía del respeto de determinados valores comunes y de un modelo europeo de sociedad:** Dignidad humana, la libertad, la democracia, la igualdad, el Estado de derecho, derechos humanos, pluralismo, la ausencia de discriminación, la tolerancia, la justicia, la solidaridad y la igualdad entre hombres y mujeres.

2. **Libertades fundamentales:** Libre circulación de personas, bienes, servicios y capitales, así como la libertad de establecimiento. La ausencia de discriminación por razón de la nacionalidad.

3. **Una ciudadanía europea:** Toda persona que ostente la nacionalidad de un Estado miembro posee la ciudadanía de la Unión, que se añade a la ciudadanía nacional sin sustituirla y confiere derechos complementarios: derecho a circular y residir libremente en todo el territorio de la Unión, derecho al sufragio activo y pasivo en las elecciones al Parlamento Europeo y en las elecciones municipales en el Estado de residencia, derecho a la protección consular y diplomática en terceros países, derecho a formular peticiones al Parlamento Europeo así como a recurrir al Defensor del Pueblo Europeo, derecho a dirigirse a las instituciones y a los organismos consultivos europeos en la lengua propia y a recibir una contestación en esa misma lengua.

La Carta garantiza el respeto de la dignidad humana, del derecho a la vida, la prohibición de la tortura y de las penas o tratos inhumanos o degradantes, el derecho a la libertad y a la seguridad, el respeto de la vida privada y familiar, la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión, la libertad de expresión y de información, el derecho a la educación, la libertad de empresa, el derecho a la propiedad, la igualdad ante la ley, el respeto de la diversidad cultural, religiosa y lingüística, la igualdad entre hombres y mujeres, la integración de las personas discapacitadas, el derecho a la tutela judicial y a un juez imparcial, la presunción de inocencia y los derechos a la defensa, derechos sociales de los trabajadores, la protección del medio ambiente, el derecho a una buena administración...

## EVOLUCIÓN SOBRE LA NATURALEZA Y ESTATUTO DE LA UNIÓN EUROPEA

Hasta la desaparición de las extinguidas Comunidad Europea del Carbón y del Acero (2002) y de la Comunidad Europea (2009) –sigue vigente la Comunidad Europea de la Energía Atómica (EURATOM)-, las tres Comunidades Europeas fueron sujetos de derecho internacional que gozaban de una personalidad jurídica distinta a la de sus Estados miembros. Se trataba de personas públicas con un número amplio de privilegios e inmunidades, que, sin embargo, no ostentaban capacidad general, porque sus derechos y obligaciones son sólo los especificados en los Tratados. A diferencia de las tres comunidades, la Unión Europea tiene personalidad jurídica, además de ser una entidad política: incluso antes del Tratado de Lisboa, el art. 24 del Tratado de la Unión Europea, a partir del Tratado de Niza de 26 de febrero de 2001, reconocía capacidad jurídica internacional a la Unión Europea en materia del Título VI del TUE.

Una vez que entró en vigor el Tratado de Lisboa de 13 de diciembre de 2007, lo que tuvo lugar el 1 de diciembre de 2009, la Unión Europea tiene reconocida una personalidad jurídica (art. 47 TUE) plena que abarca toda la composición de la Unión Europea antiguamente en tres pilares básicos: comunitario (tres Comunidades Europeas), cooperación intergubernamental en política exterior y de seguridad común y cooperación intergubernamental en los ámbitos de justicia e interior, EUROJUST). Antes de 2009, junto al pilar comunitario, aparecían los dos pilares relativos a la cooperación intergubernamental: uno relativo a la política exterior y de seguridad común y otro relativo a la cooperación en los ámbitos de justicia y de los asuntos de interior, que el TUE de Amsterdam (1997) denominó de cooperación policial y judicial en materia penal.

1) El primer pilar o pilar comunitario en sentido estricto estaba regulado en los tratados sobre la Comunidad Europea y sobre la CEEA. Con la firma del primer Tratado de la Unión Europea (TUE) en 1992, el pilar comunitario incorpora la Ciudadanía de la Unión, en virtud de la cual todo ciudadano de la Unión, además de tener los derechos y obligaciones que desde la creación de las Comunidades Europeas se le reconocía, puede ejercer su derecho a votar y a ser elegido -en todo el territorio de la Unión- en las elecciones municipales y en las elecciones al Parlamento Europeo, solicitar protección de las autoridades diplomáticas y consulares de los demás Estados miembros en el extranjero -cuando no exista representación de su Estado-, todo ello en idénticas condiciones que los nacionales del Estado donde así actúe, y, además, podrá ejercer el derecho de petición ante el Parlamento Europeo y dirigir sus quejas ante el Defensor del Pueblo de la Unión.

Junto a la ciudadanía comunitaria, en el TUE se regularon las *políticas de la Comunidad*, que quedaron incorporadas al pilar comunitario, el régimen sobre la libre circulación de personas, servicios y capitales, pagos y capitales; normas comunes sobre competencia, fiscalidad y aproximación de legislaciones; política económica y monetaria; política comercial común; política social, de educación,

de formación profesional y de juventud; cultura; salud pública; protección de los consumidores; redes transeuropeas; industria; cohesión económica y social; Investigación y desarrollo tecnológico; medio ambiente; y cooperación al desarrollo. Entre estas políticas, destaca la realización de la convergencia de las economías y la creación de una Unión Económica y Monetaria.

2) El segundo pilar correspondió a la política exterior y de seguridad común (PESC) y perpetuó las dificultades históricas surgidas en torno a la integración militar europea y a la cooperación en materia de defensa perduran en la actualidad. Inicialmente se hicieron presentes en el momento de creación de la Unión Europea Occidental (UEO) en virtud del Pacto de Bruselas de 17 de marzo de 1948. Esta iniciativa quedó posteriormente vinculada al Consejo de Europa y la OTAN, tras fracasar el intento de creación de la Comunidad Europea de Defensa (CED) y de la Comunidad Política Europea, ambas iniciativas adoptadas en el seno de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA).

Según dispuso el TUE de Ámsterdam, la Unión Europea Occidental (UEO) es parte integrante del desarrollo de la Unión, proporciona a la Unión el acceso a una capacidad operativa y secunda a la Unión en la definición de los aspectos de defensa de la política exterior y de seguridad común. La Unión, según el TUE, “fomentará relaciones institucionales más estrechas con la UEO con vistas a la posibilidad de la integración de la UEO en la Unión, si así lo decidiera el Consejo Europeo”. Y, en tal caso, recomendaría a los Estados miembros la adopción de esa decisión de conformidad con sus respectivas normas constitucionales.

No obstante, la UEO nunca llegó a superar su papel de correa de transmisión de la OTAN, aunque ciertamente con el TUE quedaron sentadas las bases de una posible y futura mayor autonomía europea en materia militar y de defensa. La denominada Guerra o Intervención en Kosovo (1999), primera actuación militar comandada por la OTAN tras cincuenta años de historia, que confirmó ese vínculo UEO-OTAN, se consideró también un motivo de impulso a la integración de la política europea de defensa. Finalmente, la UEO quedó extinguida el 1 de junio de 2011.

3) El tercer pilar de la Unión fue el de la cooperación en los ámbitos de justicia y de los asuntos de interior, que el TUE de Amsterdam (1997) denominó cooperación policial y judicial en materia penal, o EUROJUST, según la nueva terminología de los instrumentos de este pilar (EUROPOL...). El grado de realización de la cooperación en la Unión sobre estas materias, además de regularse de forma excesivamente general y con demasiadas declaraciones de intenciones, ha estado todavía muy lejos del cumplimiento de los objetivos de libertad, democracia, respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, así como del Estado de Derecho, la solidaridad entre los pueblos y la plena integración europea que preconizan el Preámbulo del TUE y la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea. De los dos ámbitos que movieron a crear este tercer pilar de la Unión Europea, uno es esencialmente negativo: el terrorismo o actividad criminal organizada de inspiración nacionalista o yihadista

que atenta directamente contra la existencia del régimen democrático. El segundo es esencialmente positivo; las migraciones, cuyas políticas restrictivas comprometen los principios de la sociedad abierta ya que los principios solidarios que se contienen en los tratados no se corresponden con el Derecho de la Unión Europea sobre los inmigrantes y la extranjería.

Estos y otros problemas como el narcotráfico, el blanqueo de dinero, condujeron a la creación en 1975 del llamado Grupo de Trevi, posteriormente Grupo de los Cinco (España, Francia, Italia, Reino Unido y Alemania), reunión periódica de los Ministros de Interior e incluso a veces de los de Justicia, con la finalidad de cooperar y colaborar en la búsqueda de soluciones a la delincuencia en general y a situaciones coyunturales. En su seno, los Ministros se reunían para tratar problemas de orden público y de terrorismo, aunque siempre bajo una metodología intergubernamental, no en el marco decisorio de los órganos comunitarios.

Al mismo tiempo se tomaron iniciativas en diferentes foros internacionales de carácter multilateral que se complementaron con técnicas de cooperación policial bilateral, siendo de destacar en este proceso la adopción del Acuerdo de Schengen de 14 de junio de 1985 y del Convenio de Schengen, para la aplicación del anterior Acuerdo, de 19 de junio de 1990, ambos relativos a la supresión gradual de los controles en las fronteras comunes de los Estados parte, y al reforzamiento de los controles en las fronteras externas. En este pilar se encuadró también la política de asilo: cruce de personas por las fronteras exteriores y la práctica de controles sobre esas personas; política de inmigración y la política relativa a los nacionales de terceros Estados acerca de las condiciones de acceso, estancia, incluido el acceso al empleo y la reagrupación familiar y lucha contra la inmigración irregular de terceros Estados; lucha contra la toxicomanía; lucha contra la defraudación a escala internacional; cooperación judicial en materia civil y penal; cooperación aduanera; cooperación judicial en la lucha contra el terrorismo, y el tráfico ilegal de drogas y de otras formas de delincuencia internacional, lo que incluiría la organización de una Oficina Europea de Policía (EUROPOL). Con estos antecedentes, según el TUE, sin perjuicio de las competencias de la Comunidad Europea, el objetivo de la Unión se concretaba en ofrecer a los ciudadanos un alto grado de seguridad dentro de un espacio de libertad, seguridad y justicia elaborando una acción en común entre los Estados miembros en los ámbitos de la cooperación policial y judicial en materia penal y mediante la prevención y la lucha contra el racismo y la xenofobia.

Durante quince años, los tres pilares descritos, uno de integración y dos de cooperación intergubernamental, dieron sentido a una Unión Europea que evolucionó desde Maastricht (1992) hasta Lisboa (2007) a través de la extensión de los instrumentos integradores a los ámbitos que la cooperación intergubernamental iban consolidando, siempre en la expectativa de que en el futuro las políticas de la Unión Europea fueran generales y se sujetaran a los instrumentos de integración. A este fenómeno se denominó comunitarización y, sobre todo como consecuencia del fracaso del proyecto de Tratado Constitucional de 2004 -que supuso volver al método federal- y la posterior adopción del Tratado de

Lisboa, ha representado la recuperación de la tesis funcionalista como método o término medio entre la mera cooperación intergubernamental y el proyecto federal europeo. En este sentido, se ha mantenido la premisa de que si las políticas se *comunitarizan*, en los próximos años habrá más Europa, y que si por el contrario las políticas se intergubernamentalizan, asistiremos a una Unión vacía de contenido. Desde el Tratado de Lisboa (2007), el desarrollo de los instrumentos de integración —*comunitarización*—, se realiza así a través de políticas concretas, de subvención de alguna de ellas, a varias velocidades en muchos ámbitos, conforme a la concepción de una Europa flexible y asimétrica (Schengen, euro...) o de círculos concéntricos que se ha demostrado menos ambiciosa pero más realista. Se trata del planteamiento fundacional de Schuman: “Europa no se hará de un golpe, ni de una construcción de conjunto, se hará por medio de realizaciones concretas, creando una solidaridad de hecho”.

## LA PERTENENCIA A LA UNIÓN EUROPEA

La pertenencia se articula en torno a Tratados de Adhesión que, regulado por el Tratado de la Unión Europea, implica la incorporación a la Unión Europea previo cumplimiento de dos condiciones: a) Condición técnica, o aceptación del denominado acervo comunitario o Derecho de la Unión Europea, esto es, no sólo los tratados fundadores y los tratados posteriores sino la aceptación de todo el conjunto de actos dictados por los órganos de la Unión Europea; y b) Condición política o de defensa del ideal europeo, la democracia representativa y los derechos humanos.

Según el art. 49 del TUE, cualquier Estado europeo que respete los valores mencionados en el artículo 2 y se comprometa a promoverlos podrá solicitar el ingreso como miembro en la Unión. Según el artículo 2, la Unión 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. Estos valores se califican como “comunes a los Estados miembros en una sociedad caracterizada por el pluralismo, la no discriminación, la tolerancia, la justicia, la solidaridad y la igualdad entre mujeres y hombres”.

En cuanto al procedimiento, debe distinguirse la fase procedimental regulada por la Constitución estatal (en España, el art. 93 CE) y la fase procedimental regulada por el citado artículo 49: se informará de la solicitud al Parlamento Europeo y a los Parlamentos nacionales. A continuación, el Estado solicitante dirigirá su solicitud al Consejo, que se pronunciará por unanimidad después de haber consultado a la Comisión y previa aprobación del Parlamento Europeo, el cual se pronunciará por mayoría de los miembros que lo componen, teniendo en cuenta los criterios de elegibilidad acordados por el Consejo Europeo. Además, se dispone que las condiciones de admisión y las adaptaciones que esta admisión supone en lo relativo a los Tratados sobre los que se funda la Unión serán objeto de un acuerdo entre los Estados miembros y el Estado solicitante. Dicho acuerdo se someterá a la ratificación de todos los Estados contratantes, de conformidad con sus respectivas normas constitucionales.

Por tanto, a diferencia de otras instituciones como la UNESCO, o la OMS, que admite miembros con status especial, la pertenencia a la Unión Europea solo es

posible en calidad de Estados miembros, que se benefician de todos los derechos y obligaciones correspondientes a esta categoría. No obstante el antiguo Tratado de la Comunidad Europea regulaba el “Régimen especial de asociación” que, en ningún caso, podía considerarse una asociación porque no existía participación en los órganos comunitarios. No obstante, actualmente, el artículo 6 del Protocolo 19, sobre el acervo de Schengen integrado en el marco de la Unión Europea, regula el régimen de asociación de la República de Islandia y el Reino de Noruega como “asociados a la ejecución del acervo de Schengen y en su desarrollo futuro”. A tal efecto se prevén los procedimientos y disposiciones sobre la participación de Islandia y Noruega en cualquier repercusión financiera que se derive de la aplicación del presente Protocolo.

También se han suscrito el denominado Estatuto Avanzado Unión Europea-Marruecos (2008) y los acuerdos con países mediterráneos y del Este de Europa en el marco de la Política Europea de Vecindad.

Sobre el fin del estatuto de Estado miembro, hasta el vigente Tratado de la Unión Europea se proclamó el carácter definitivo de la pertenencia a las Comunidades: los Tratados no se referían ni del derecho a retirarse ni de la posibilidad de exclusión toda vez que se trataba de un compromiso irreversible al entenderse que los Estados no hubieran ingresado sin el compromiso de otros a permanecer en las Comunidades. Existía solo un precedente, la provincia autónoma danesa de Groenlandia, que pertenecía desde 1973 y que por un Tratado de 1985, se retiró de las antiguas Comunidades Europeas. En la práctica la irreversibilidad del compromiso se consideraba muy relativa, ya que, según se alegaba, no habría nada peor que un país con ánimo de salirse pero que practica, impulsado por la prohibición, la política de la silla vacía.

Según el art. 60 del Proyecto de Tratado Constitucional de la Unión Europea, sobre la retirada voluntaria de la Unión, establecía que “todo Estado miembro podría decidir, de conformidad con sus normas constitucionales, retirarse de la Unión. El Estado miembro que decida retirarse notificará su intención al Consejo Europeo. Conforme a esas previsiones, a la luz de las orientaciones del Consejo Europeo, “la Unión negociará y celebrará con ese Estado un acuerdo que establecerá la forma de su retirada”. Este acuerdo lo aprobaría el Consejo por mayoría cualificada, previa aprobación del Parlamento Europeo. El Estado miembro que se retire no participará ni en las deliberaciones ni en las decisiones europeas del Consejo Europeo o del Consejo que le afecten. La mayoría cualificada se definía como un mínimo del 72% de los miembros del Consejo que represente a Estados miembros participantes que reunieran como mínimo el 65% de la población de dichos Estados. Como en el régimen actual, si el Estado miembro que se hubiera retirado de la Unión solicita de nuevo la adhesión, su solicitud se sometería al procedimiento previsto para los nuevos candidatos.

El Tratado de Lisboa prevé explícitamente por primera vez la posibilidad de que un Estado miembro se retire de la Unión, como contenido del artículo 50.1 del TUE: “Todo Estado miembro podrá decidir, de conformidad con sus normas

constitucionales, retirarse de la Unión”. El Estado miembro que decida retirarse notificará su intención al Consejo Europeo. A la luz de las orientaciones del Consejo Europeo, la Unión negociará y celebrará con ese Estado un acuerdo que establecerá la forma de su retirada, teniendo en cuenta el marco de sus relaciones futuras con la Unión. Este acuerdo se negociará con arreglo al apartado 3 del artículo 218 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. El Consejo lo celebrará en nombre de la Unión por mayoría cualificada, previa aprobación del Parlamento Europeo. Los Tratados dejarán de aplicarse al Estado de que se trate a partir de la fecha de entrada en vigor del acuerdo de retirada o, en su defecto, a los dos años de la notificación a que se refiere el apartado 2, salvo si el Consejo Europeo, de acuerdo con dicho Estado, decide por unanimidad prorrogar dicho plazo. El miembro del Consejo Europeo y del Consejo que represente al Estado miembro que se retire no participará ni en las deliberaciones ni en las decisiones del Consejo Europeo o del Consejo que le afecten. La mayoría cualificada se definirá de conformidad con la letra b) del apartado 3 del artículo 238 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. Si el Estado miembro que se ha retirado de la Unión solicita de nuevo la adhesión, su solicitud se someterá al procedimiento establecido. La primera vez que se utilizó este procedimiento fue como consecuencia de la solicitud presentada por Reino Unido el día 29 de marzo de 2017.

## ANEXO

### **Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea**

#### PREÁMBULO

Los pueblos de Europa, al crear entre sí una unión cada vez más estrecha, han decidido compartir un porvenir pacífico basado en valores comunes.

Consciente de su patrimonio espiritual y moral, la Unión está fundada sobre los valores indivisibles y universales de la dignidad humana, la libertad, la igualdad y la solidaridad, y se basa en los principios de la democracia y del Estado de Derecho. Al instituir la ciudadanía de la Unión y crear un espacio de libertad, seguridad y justicia, sitúa a la persona en el centro de su actuación.

La Unión contribuye a la preservación y al fomento de estos valores comunes dentro del respeto de la diversidad de culturas y tradiciones de los pueblos de Europa, así como de la identidad nacional de los Estados miembros y de la organización de sus poderes públicos en el plano nacional, regional y local; trata de fomentar un desarrollo equilibrado y sostenible y garantiza la libre circulación de personas, bienes, servicios y capitales, así como la libertad de establecimiento.

Para ello es necesario, dotándolos de mayor presencia en una Carta, reforzar la protección de los derechos fundamentales a tenor de la evolución de la sociedad, del progreso social y de los avances científicos y tecnológicos.

La presente Carta reafirma, respetando las competencias y misiones de la Comunidad y de la Unión, así como el principio de subsidiariedad, los derechos reconocidos

especialmente por las tradiciones constitucionales y las obligaciones internacionales comunes de los Estados miembros, el Tratado de la Unión Europea y los Tratados comunitarios, el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, las Cartas Sociales adoptadas por la Comunidad y por el Consejo de Europa, así como por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea y del Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

El disfrute de tales derechos origina responsabilidades y deberes tanto respecto de los demás como de la comunidad humana y de las futuras generaciones.

En consecuencia, la Unión reconoce los derechos, libertades y principios enunciados a continuación.

## **CAPÍTULO I**

### **DIGNIDAD**

#### Artículo 1. Dignidad humana

La dignidad humana es inviolable. Será respetada y protegida.

#### Artículo 2. Derecho a la vida

1. Toda persona tiene derecho a la vida.
2. Nadie podrá ser condenado a la pena de muerte ni ejecutado.

#### Artículo 3. Derecho a la integridad de la persona

1. Toda persona tiene derecho a su integridad física y psíquica.
2. En el marco de la medicina y la biología se respetarán en particular:
  - el consentimiento libre e informado de la persona de que se trate, de acuerdo con las modalidades establecidas en la ley,
  - la prohibición de las prácticas eugenésicas, y en particular las que tienen por finalidad la selección de las personas,
  - la prohibición de que el cuerpo humano o partes del mismo en cuanto tales se conviertan en objeto de lucro,
  - la prohibición de la clonación reproductora de seres humanos.

#### Artículo 4. Prohibición de la tortura y de las penas o los tratos inhumanos o degradantes

Nadie podrá ser sometido a tortura ni a penas o tratos inhumanos o degradantes.

#### Artículo 5. Prohibición de la esclavitud y del trabajo forzado

1. Nadie podrá ser sometido a esclavitud o servidumbre.
2. Nadie podrá ser constreñido a realizar un trabajo forzado u obligatorio.
3. Se prohíbe la trata de seres humanos.

## CAPÍTULO II

### LIBERTADES

#### Artículo 6. Derecho a la libertad y a la seguridad

Toda persona tiene derecho a la libertad y a la seguridad.

#### Artículo 7. Respeto de la vida privada y familiar

Toda persona tiene derecho al respeto de su vida privada y familiar, de su domicilio y de sus comunicaciones.

#### Artículo 8. Protección de datos de carácter personal

1. Toda persona tiene derecho a la protección de los datos de carácter personal que la conciernan.

2. Estos datos se tratarán de modo leal, para fines concretos y sobre la base del consentimiento de la persona afectada o en virtud de otro fundamento legítimo previsto por la ley. Toda persona tiene derecho a acceder a los datos recogidos que la conciernan y a su rectificación.

3. El respeto de estas normas quedará sujeto al control de una autoridad independiente.

#### Artículo 9. Derecho a contraer matrimonio y derecho a fundar una familia

Se garantizan el derecho a contraer matrimonio y el derecho a fundar una familia según las leyes nacionales que regulen su ejercicio.

#### Artículo 10. Libertad de pensamiento, de conciencia y de religión

1. Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión. Este derecho implica la libertad de cambiar de religión o de convicciones, así como la libertad de manifestar su religión o sus convicciones individual o colectivamente, en público o en privado, a través del culto, la enseñanza, las prácticas y la observancia de los ritos.

2. Se reconoce el derecho a la objeción de conciencia de acuerdo con las leyes nacionales que regulen su ejercicio.

#### Artículo 11. Libertad de expresión y de información

1. Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión. Este derecho comprende la libertad de opinión y la libertad de recibir o de comunicar informaciones o ideas sin que pueda haber injerencia de autoridades públicas y sin consideración de fronteras.

2. Se respetan la libertad de los medios de comunicación y su pluralismo.

#### Artículo 12. Libertad de reunión y de asociación

1. Toda persona tiene derecho a la libertad de reunión pacífica y a la libertad de asociación en todos los niveles, especialmente en los ámbitos político, sindical y cívico, lo que implica el derecho de toda persona a fundar con otros sindicatos y a afiliarse a los mismos para la defensa de sus intereses.

2. Los partidos políticos a escala de la Unión contribuyen a expresar la voluntad política de los ciudadanos de la Unión.

#### Artículo 13. Libertad de las artes y de las ciencias

Las artes y la investigación científica son libres. Se respeta la libertad de cátedra.

#### Artículo 14. Derecho a la educación

1. Toda persona tiene derecho a la educación y al acceso a la formación profesional y permanente.

2. Este derecho incluye la facultad de recibir gratuitamente la enseñanza obligatoria.

3. Se respetan, de acuerdo con las leyes nacionales que regulen su ejercicio, la libertad de creación de centros docentes dentro del respeto a los principios democráticos, así como el derecho de los padres a garantizar la educación y la enseñanza de sus hijos conforme a sus convicciones religiosas, filosóficas y pedagógicas.

#### Artículo 15. Libertad profesional y derecho a trabajar

1. Toda persona tiene derecho a trabajar y a ejercer una profesión libremente elegida o aceptada.

2. Todo ciudadano de la Unión tiene la libertad de buscar un empleo, de trabajar, de establecerse o de prestar servicios en cualquier Estado miembro.

3. Los nacionales de terceros países que estén autorizados a trabajar en el territorio de los Estados miembros tienen derecho a unas condiciones laborales equivalentes a aquellas que disfrutaban los ciudadanos de la Unión.

#### Artículo 16. Libertad de empresa

Se reconoce la libertad de empresa de conformidad con el Derecho comunitario y con las legislaciones y prácticas nacionales.

#### Artículo 17. Derecho a la propiedad

1. Toda persona tiene derecho a disfrutar de la propiedad de sus bienes adquiridos legalmente, a usarlos, a disponer de ellos y a legarlos. Nadie puede ser privado de su propiedad más que por causa de utilidad pública, en los casos y condiciones previstos en la ley y a cambio, en un tiempo razonable, de una justa indemnización por su pérdida. El uso de los bienes podrá regularse por ley en la medida que resulte necesario para el interés general.

2. Se protege la propiedad intelectual.

#### Artículo 18. Derecho de asilo

Se garantiza el derecho de asilo dentro del respeto de las normas de la Convención de Ginebra de 28 de julio de 1951 y del Protocolo de 31 de enero de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados y de conformidad con el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea.

#### Artículo 19. Protección en caso de devolución, expulsión y extradición

1. Se prohíben las expulsiones colectivas.

2. Nadie podrá ser devuelto, expulsado o extraditado a un Estado en el que corra un grave riesgo de ser sometido a la pena de muerte, a tortura o a otras penas o tratos inhumanos o degradantes.

### CAPÍTULO III

#### IGUALDAD

##### Artículo 20. Igualdad ante la ley

Todas las personas son iguales ante la ley.

##### Artículo 21. No discriminación

1. Se prohíbe toda discriminación, y en particular la ejercida por razón de sexo, raza, color, orígenes étnicos o sociales, características genéticas, lengua, religión o convicciones, opiniones políticas o de cualquier otro tipo, pertenencia a una minoría nacional, patrimonio, nacimiento, discapacidad, edad u orientación sexual.

2. Se prohíbe toda discriminación por razón de nacionalidad en el ámbito de aplicación del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea y del Tratado de la Unión Europea y sin perjuicio de las disposiciones particulares de dichos Tratados.

##### Artículo 22. Diversidad cultural, religiosa y lingüística

La Unión respeta la diversidad cultural, religiosa y lingüística.

##### Artículo 23. Igualdad entre hombres y mujeres

La igualdad entre hombres y mujeres será garantizada en todos los ámbitos, inclusive en materia de empleo, trabajo y retribución.

El principio de igualdad no impide el mantenimiento o la adopción de medidas que ofrezcan ventajas concretas en favor del sexo menos representado.

##### Artículo 24. Derechos del menor

1. Los menores tienen derecho a la protección y a los cuidados necesarios para su bienestar. Podrán expresar su opinión libremente. Ésta será tomada en cuenta en relación con los asuntos que les afecten, en función de su edad y de su madurez.

2. En todos los actos relativos a los menores llevados a cabo por autoridades públicas o instituciones privadas, el interés superior del menor constituirá una consideración primordial.

3. Todo menor tiene derecho a mantener de forma periódica relaciones personales y contactos directos con su padre y con su madre, salvo si son contrarios a sus intereses.

##### Artículo 25. Derechos de las personas mayores

La Unión reconoce y respeta el derecho de las personas mayores a llevar una vida digna e independiente y a participar en la vida social y cultural.

##### Artículo 26. Integración de las personas discapacitadas

La Unión reconoce y respeta el derecho de las personas discapacitadas a beneficiarse de medidas que garanticen su autonomía, su integración social y profesional y su participación en la vida de la comunidad.

## CAPÍTULO IV

### SOLIDARIDAD

#### Artículo 27. Derecho a la información y consulta de los trabajadores en la empresa

Se deberá garantizar a los trabajadores o a sus representantes, en los niveles adecuados, la información y consulta con suficiente antelación en los casos y condiciones previstos en el Derecho comunitario y en las legislaciones y prácticas nacionales.

#### Artículo 28. Derecho de negociación y de acción colectiva

Los trabajadores y los empresarios, o sus organizaciones respectivas, de conformidad con el Derecho comunitario y con las legislaciones y prácticas nacionales, tienen derecho a negociar y celebrar convenios colectivos, en los niveles adecuados, y a emprender, en caso de conflicto de intereses, acciones colectivas para la defensa de sus intereses, incluida la huelga.

#### Artículo 29. Derecho de acceso a los servicios de colocación

Toda persona tiene derecho a acceder a un servicio gratuito de colocación.

#### Artículo 30. Protección en caso de despido injustificado

Todo trabajador tiene derecho a una protección en caso de despido injustificado, de conformidad con el Derecho comunitario y con las legislaciones y prácticas nacionales.

#### Artículo 31. Condiciones de trabajo justas y equitativas

1. Todo trabajador tiene derecho a trabajar en condiciones que respeten su salud, su seguridad y su dignidad.

2. Todo trabajador tiene derecho a la limitación de la duración máxima del trabajo y a períodos de descanso diarios y semanales, así como a un período de vacaciones anuales retribuidas.

#### Artículo 32. Prohibición del trabajo infantil y protección de los jóvenes en el trabajo

Se prohíbe el trabajo infantil. La edad mínima de admisión al trabajo no podrá ser inferior a la edad en que concluye la escolaridad obligatoria, sin perjuicio de disposiciones más favorables para los jóvenes y salvo excepciones limitadas.

Los jóvenes admitidos a trabajar deben disponer de condiciones de trabajo adaptadas a su edad y estar protegidos contra la explotación económica o contra cualquier trabajo que pueda ser perjudicial para su seguridad, su salud, su desarrollo físico, psíquico, moral o social, o que pueda poner en peligro su educación.

#### Artículo 33. Vida familiar y vida profesional

1. Se garantiza la protección de la familia en los planos jurídico, económico y social.

2. Con el fin de poder conciliar vida familiar y vida profesional, toda persona tiene derecho a ser protegida contra cualquier despido por una causa relacionada con la maternidad, así como

el derecho a un permiso pagado por maternidad y a un permiso parental con motivo del nacimiento o de la adopción de un niño.

#### Artículo 34. Seguridad social y ayuda social

1. La Unión reconoce y respeta el derecho de acceso a las prestaciones de seguridad social y a los servicios sociales que garantizan una protección en casos como la maternidad, la enfermedad, los accidentes laborales, la dependencia o la vejez, así como en caso de pérdida de empleo, según las modalidades establecidas por el Derecho comunitario y las legislaciones y prácticas nacionales.

2. Toda persona que resida y se desplace legalmente dentro de la Unión tiene derecho a las prestaciones de seguridad social y a las ventajas sociales con arreglo al Derecho comunitario y a las legislaciones y prácticas nacionales.

3. Con el fin de combatir la exclusión social y la pobreza, la Unión reconoce y respeta el derecho a una ayuda social y a una ayuda de vivienda para garantizar una existencia digna a todos aquellos que no dispongan de recursos suficientes, según las modalidades establecidas por el Derecho comunitario y las legislaciones y prácticas nacionales.

#### Artículo 35. Protección de la salud

Toda persona tiene derecho a la prevención sanitaria y a beneficiarse de la atención sanitaria en las condiciones establecidas por las legislaciones y prácticas nacionales. Al definirse y ejecutarse todas las políticas y acciones de la Unión se garantizará un alto nivel de protección de la salud humana.

#### Artículo 36. Acceso a los servicios de interés económico general

La Unión reconoce y respeta el acceso a los servicios de interés económico general, tal como disponen las legislaciones y prácticas nacionales, de conformidad con el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, con el fin de promover la cohesión social y territorial de la Unión.

#### Artículo 37. Protección del medio ambiente

Las políticas de la Unión integrarán y garantizarán con arreglo al principio de desarrollo sostenible un alto nivel de protección del medio ambiente y la mejora de su calidad.

#### Artículo 38. Protección de los consumidores

Las políticas de la Unión garantizarán un alto nivel de protección de los consumidores.

### CAPÍTULO V

#### CIUDADANÍA

#### Artículo 39. Derecho a ser elector y elegible en las elecciones al Parlamento Europeo

1. Todo ciudadano de la Unión tiene derecho a ser elector y elegible en las elecciones al Parlamento Europeo en el Estado miembro en que resida, en las mismas condiciones que los nacionales de dicho Estado.

2. Los diputados del Parlamento Europeo serán elegidos por sufragio universal libre, directo y secreto.

#### Artículo 40. Derecho a ser elector y elegible en las elecciones municipales

Todo ciudadano de la Unión tiene derecho a ser elector y elegible en las elecciones municipales del Estado miembro en que resida, en las mismas condiciones que los nacionales de dicho Estado.

#### Artículo 41. Derecho a una buena administración

1. Toda persona tiene derecho a que las instituciones y órganos de la Unión traten sus asuntos imparcial y equitativamente y dentro de un plazo razonable.

2. Este derecho incluye en particular:

- el derecho de toda persona a ser oída antes de que se tome en contra suya una medida individual que le afecte desfavorablemente,

- el derecho de toda persona a acceder al expediente que le afecte, dentro del respeto de los intereses legítimos de la confidencialidad y del secreto profesional y comercial,

- la obligación que incumbe a la administración de motivar sus decisiones.

3. Toda persona tiene derecho a la reparación por la Comunidad de los daños causados por sus instituciones o sus agentes en el ejercicio de sus funciones, de conformidad con los principios generales comunes a los Derechos de los Estados miembros.

4. Toda persona podrá dirigirse a las instituciones de la Unión en una de las lenguas de los Tratados y deberá recibir una contestación en esa misma lengua.

#### Artículo 42. Derecho de acceso a los documentos

Todo ciudadano de la Unión o toda persona física o jurídica que resida o tenga su domicilio social en un Estado miembro tiene derecho a acceder a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión.

#### Artículo 43. El Defensor del Pueblo

Todo ciudadano de la Unión o toda persona física o jurídica que resida o tenga su domicilio social en un Estado miembro tiene derecho a someter al Defensor del Pueblo de la Unión los casos de mala administración en la acción de las instituciones u órganos comunitarios, con exclusión del Tribunal de Justicia y del Tribunal de Primera Instancia en el ejercicio de sus funciones jurisdiccionales.

#### Artículo 44. Derecho de petición

Todo ciudadano de la Unión o toda persona física o jurídica que resida o tenga su domicilio social en un Estado miembro tiene el derecho de petición ante el Parlamento Europeo.

#### Artículo 45. Libertad de circulación y de residencia

1. Todo ciudadano de la Unión tiene derecho a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros.

2. De conformidad con lo dispuesto en el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, se podrá conceder libertad de circulación y de residencia a los nacionales de terceros países que residan legalmente en el territorio de un Estado miembro.

#### Artículo 46. Protección diplomática y consular

Todo ciudadano de la Unión podrá acogerse, en el territorio de un tercer país en el que no esté representado el Estado miembro del que sea nacional, a la protección de las autoridades diplomáticas y consulares de cualquier Estado miembro, en las mismas condiciones que los nacionales de este Estado.

### CAPÍTULO VI

#### JUSTICIA

#### Artículo 47. Derecho a la tutela judicial efectiva y a un juez imparcial

Toda persona cuyos derechos y libertades garantizados por el Derecho de la Unión hayan sido violados tiene derecho a la tutela judicial efectiva respetando las condiciones establecidas en el presente artículo.

Toda persona tiene derecho a que su causa sea oída equitativa y públicamente y dentro de un plazo razonable por un juez independiente e imparcial, establecido previamente por la ley. Toda persona podrá hacerse aconsejar, defender y representar.

Se prestará asistencia jurídica gratuita a quienes no dispongan de recursos suficientes siempre y cuando dicha asistencia sea necesaria para garantizar la efectividad del acceso a la justicia.

#### Artículo 48. Presunción de inocencia y derechos de la defensa

1. Todo acusado se presume inocente hasta que su culpabilidad haya sido legalmente declarada.

2. Se garantiza a todo acusado el respeto de los derechos de la defensa.

#### Artículo 49. Principios de legalidad y de proporcionalidad de los delitos y las penas

1. Nadie podrá ser condenado por una acción o una omisión que, en el momento en que haya sido cometida, no constituya una infracción según el Derecho nacional o el Derecho internacional. Igualmente no podrá ser impuesta una pena más grave que la aplicable en el momento en que la infracción haya sido cometida. Si, con posterioridad a esta infracción, la ley dispone una pena más leve, deberá ser aplicada ésta.

2. El presente artículo no impedirá el juicio y el castigo de una persona culpable de una acción o una omisión que, en el momento de su comisión, fuera constitutiva de delito según los principios generales reconocidos por el conjunto de las naciones.

3. La intensidad de las penas no deberá ser desproporcionada en relación con la infracción.

#### Artículo 50. Derecho a no ser acusado o condenado penalmente dos veces por el mismo delito

Nadie podrá ser acusado o condenado penalmente por una infracción respecto de la cual ya haya sido absuelto o condenado en la Unión mediante sentencia penal firme conforme a la ley.

## CAPÍTULO VII

### DISPOSICIONES GENERALES

#### Artículo 51. Ámbito de aplicación

1. Las disposiciones de la presente Carta están dirigidas a las instituciones y órganos de la Unión, respetando el principio de subsidiariedad, así como a los Estados miembros únicamente cuando apliquen el Derecho de la Unión. Por consiguiente, éstos respetarán los derechos, observarán los principios y promoverán su aplicación, con arreglo a sus respectivas competencias.

2. La presente Carta no crea ninguna competencia ni ninguna misión nuevas para la Comunidad ni para la Unión y no modifica las competencias y misiones definidas por los Tratados.

#### Artículo 52. Alcance de los derechos garantizados

1. Cualquier limitación del ejercicio de los derechos y libertades reconocidos por la presente Carta deberá ser establecida por la ley y respetar el contenido esencial de dichos derechos y libertades. Sólo se podrán introducir limitaciones, respetando el principio de proporcionalidad, cuando sean necesarias y respondan efectivamente a objetivos de interés general reconocidos por la Unión o a la necesidad de protección de los derechos y libertades de los demás.

2. Los derechos reconocidos por la presente Carta que tienen su fundamento en los Tratados comunitarios o en el Tratado de la Unión Europea se ejercerán en las condiciones y dentro de los límites determinados por éstos.

3. En la medida en que la presente Carta contenga derechos que correspondan a derechos garantizados por el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, su sentido y alcance serán iguales a los que les confiere dicho Convenio. Esta disposición no impide que el Derecho de la Unión conceda una protección más extensa.

#### Artículo 53. Nivel de protección

Ninguna de las disposiciones de la presente Carta podrá interpretarse como limitativa o lesiva de los derechos humanos y libertades fundamentales reconocidos, en su respectivo ámbito de aplicación, por el Derecho de la Unión, el Derecho internacional y los convenios internacionales de los que son parte la Unión, la Comunidad o los Estados miembros, y en particular el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, así como por las constituciones de los Estados miembros.

#### Artículo 54. Prohibición del abuso de derecho

Ninguna de las disposiciones de la presente Carta podrá ser interpretada en el sentido de que implique un derecho cualquiera a dedicarse a una actividad o a realizar un acto tendente a la destrucción de los derechos o libertades reconocidos en la presente Carta o a limitaciones más amplias de estos derechos y libertades que las previstas en la presente Carta.

### **PARA SABER MÁS, LEER:**

Alonso García, Ricardo: *Sistema jurídico de la Unión Europea*. Colex. Madrid. 2007.

Carrillo Salcedo, Juan Antonio: "La Europa social en el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa", *Anales de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas*, 83, 2006, pp. 465-480.

----- "Hacia una Constitución para los ciudadanos europeos", Administración de Andalucía. Revista Andaluza de Administración Pública, 45, 2002, pp. 11-24.

Díez Moreno, Fernando: *Manual de Derecho de la Unión Europea*. 4ª Edición. Civitas. Madrid. 2006.

Fernández Alles, José Joaquín: "La integración constitucionalizada". *Noticias de la Unión Europea*. Número: 160, 1998, pp. 9-18.

----- "Reflexiones sobre la teoría constitucional de la integración europea". *Noticias de la Unión Europea*. Número: 169, 1999, pp. 9-19.

----- *El sistema interparlamentario europeo*. Dykinson. Madrid. 2016.

García de Enterría Martínez Carande, Eduardo: "El Proyecto de Constitución Europea", *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 45, 1995.

Gros Espiell, Héctor: "La futura Constitución Europea y la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea desde Iberoamérica", *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, 5, 2005, pp. 279-307

Häberle, Peter: "Derecho constitucional común europeo", *Revista de Estudios Políticos*, núm. 79, 1993, pp. 7 a 46.

Habermas, Jürgen: ¿Por qué la Unión Europea necesita un marco constitucional?, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, 105, 2002, pp. 947-978.

Rubio Llorente, Francisco: "Las tradiciones constitucionales comunes de los pueblos de Europa", *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 45, 1995, pp. 27 a 32.

Rubio Llorente, Francisco; Weiler, Josep H. H.: "Constitución europea y tradición cristiana", *Revista de Occidente*, 271, 2003, pp. 87-100.

Weiler, Joseph H. H: *El sistema comunitario europeo*. CEC. Madrid, 1995.