

LA INFLUENCIA DEL PARLAMENTO EUROPEO EN EL DESARROLLO DE LA PROTECCION DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DE LA CEE

Por JOSE MARIA BENEYTO

SUMARIO

1. LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES EN LA COMUNIDAD:
LA ACCIÓN DEL PARLAMENTO EUROPEO: 1) *Los derechos fundamentales en la Comunidad.* 2) *Los «derechos especiales».* 3) *El proyecto de Tratado de Unión Europea.*—2. LA ACCIÓN DEL PARLAMENTO EUROPEO: 1) *Derechos políticos.* 2) *Derechos cívicos y sociales.* 3) *Derechos sociales y económicos.* 4) *Derechos individuales.*—3. UN CASO CONCRETO: EL DERECHO DE VOTO DE LOS CIUDADANOS COMUNITARIOS EN LAS ELECCIONES MUNICIPALES.

1. LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES EN LA COMUNIDAD: LA ACCIÓN DEL PARLAMENTO EUROPEO

1) *Los derechos fundamentales en la Comunidad*

El problema de los derechos fundamentales reviste importancia tanto desde la perspectiva de una futura Unión Europea, como desde la perspectiva del actual «déficit democrático» de las Comunidades.

En efecto, en el Tratado no existe ninguna disposición específica relativa a la protección de los derechos fundamentales en la Comunidad, y, sin embargo, las políticas y acciones comunitarias afectan directamente a los ciudadanos y al ámbito de sus derechos económicos y sociales, políticos y culturales. Además, el Preámbulo del Tratado establece taxativamente que su fin

esencial es «la mejora constante de las condiciones de vida y de trabajo de sus pueblos», así como la salvaguardia de la paz y la libertad. Sin embargo, en ninguna disposición expresa del Tratado se crea la obligación de preservar los derechos políticos, civiles y culturales, a semejanza de los derechos económicos y sociales. Ciertamente, en la letra c) del artículo 3, por la que se fija un objetivo muy amplio carente de limitaciones, se prevé la supresión de los obstáculos a la libre circulación de personas entre los Estados miembros. Por lo menos no existe una respuesta concluyente a la cuestión de saber si la imposibilidad de ejercer los derechos políticos puede constituir un obstáculo que haga renunciar a ciudadanos que hubieran querido instalarse en otro Estado miembro. Existe la misma incertidumbre acerca de si el ejercicio de los derechos políticos es un elemento indispensable para establecer una unión cada vez más estrecha entre los pueblos europeos; aunque una interpretación no excesivamente amplia respondería favorablemente a esta cuestión (1).

En el nivel constitucional, formando parte integrante del Tratado, hay que tener en cuenta la importante Declaración común de la Asamblea, el Consejo y la Comisión, de 5 de abril de 1977, en el que se recoge en una Declaración oficial de las tres instituciones creadoras de la voluntad comunitaria la jurisprudencia de la Corte, según la cual los derechos fundamentales —principios sobre los que se fundamenta el derecho constitucional de los Estados miembros— forman parte del derecho comunitario, de la misma manera que los principios contenidos en la Convención europea de protección de los derechos del hombre y las libertades fundamentales, de la que todos los Estados miembros son partes signatarias. De este modo, los derechos protegidos por la Convención europea de 1950, así como los derechos fundamentales de los Estados miembros, constituyen un «bloque constitucional» de principios del derecho comunitario, que deben ser respetados por el Parlamento, el Consejo y la Comisión en el ejercicio de sus competencias y en la progresiva realización de los objetivos de las Comunidades europeas, de acuerdo con la formulación del apartado 2 de la Declaración común.

Ya en una resolución de 10 de mayo de 1967 el Parlamento solicitaba explícitamente una mayor protección jurídica de los ciudadanos a través de la

(1) Cfr. el documento de la Comisión referente a «El derecho de voto en las elecciones municipales de los ciudadanos de los Estados miembros de la Comunidad», *Boletín CE*, Suplemento 7/86 [COM (86) 487 final], pág. 9, en donde se utiliza esta argumentación para el caso concreto del derecho de voto.

creación de una normativa específica en este campo. Anteriormente, en una resolución de 1965, el Parlamento, desde la perspectiva de su autoconciencia como guardián de la aplicación correcta de los Tratados y del desarrollo progresivo de las Comunidades, había afirmado el principio y la necesidad de reconocer la primacía del derecho comunitario sobre el derecho interno de los Estados miembros (2). A partir de fines de los años sesenta, el Tribunal de Justicia comienza a desarrollar una jurisprudencia que, de manera cada vez más nítida, afirma la obligación jurídica de las Comunidades de respetar los derechos fundamentales en todos sus actos, y, más singularmente, de respetar los derechos que se derivan de los principios comunes a las Constituciones de los Estados miembros y de los artículos de la Convención europea de derechos del hombre y libertades fundamentales.

Las decisiones fundamentales del Tribunal en este sentido son las sentencias dictadas en el asunto «Stauder» (3) y en el asunto «Internationale Handelsgesellschaft» (4), en las que, por primera vez, la Corte considera que el respeto de los derechos fundamentales forma parte integrante de los principios generales del derecho comunitario, cuya garantía compete al Tribunal. Este sistema específico de protección de los derechos fundamentales en el ordenamiento jurídico comunitario desarrollado por el Tribunal ha ido tomando forma a través de diferentes estadios: una primera fase de categórica afirmación de la primacía del Derecho comunitario, con lo que ello implicaba de independencia en la interpretación de los actos comunitarios respecto de la posible violación de derechos o principios constitucionales de un Estado miembro, inhibiéndose el Tribunal de toda disposición de derecho interno en la aplicación e interpretación de Derecho comunitario (asuntos Stork, Cartel de Venta del Ruhm y Sgarlata; una segunda etapa, en la que la Corte intenta proteger los derechos fundamentales en el ámbito jurídico comunitario mediante el recurso a los principios generales del Derecho (asuntos Stauder y Einfuhr und Vorratsstelle für Getreide); y un tercer estadio finalmente, en el que se tiende a establecer un sistema propio de garantías, sobre la base de la referencia explícita a las tradiciones constitucionales comunes de los Estados miembros (caso «Internationale Handelsgesellschaft»), a las Constituciones sociales y acuerdos internacionales sobre derechos humanos de los

(2) Doc. 43 de 1965, *DO* de 9-11-65, p. 19-23, y *DO* 103, de 2-6-67, pág. 2055.

(3) TJCE, Asunto 29/69: E. Stauder contra la ciudad de Ulm (*Rec.*, 1969, pág. 419).

(4) TJCE, Asunto 11/70: Internationale Handelsgesellschaft (*Rec.*, 1970, pág. 1125).

que los Estados miembros sean Estados partes (caso Nold), o bien, a la Convención Europea de Derechos Humanos (a partir del caso Rutili).

En el caso de la Internationale Handelsgesellschaft el Tribunal establecía que «el respeto de los derechos fundamentales forma parte integrante de los principios generales del derecho que el Tribunal de Justicia garantiza y que la salvaguardia de estos derechos, al mismo tiempo que se inspira en las tradiciones constitucionales comunes de los Estados miembros, debe ser asegurada en el marco de la estructura y los objetivos de la Comunidad» (5).

Este sistema progresivamente establecido por el Tribunal sufrió sus más fuertes embates con ocasión de dos sentencias de 1973 y 1974 de, respectivamente, los Tribunales Constitucionales italiano y alemán. Tras haber inicialmente proclamado la supremacía de la Constitución sobre el Derecho comunitario para adherirse más tarde a la doctrina de la primacía del Derecho comunitario, el Tribunal Constitucional italiano se reservaba en la sentencia de 27 de diciembre de 1973 la posibilidad de controlar la legalidad de las disposiciones comunitarias con el Tratado CEE o los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución italiana. Por su parte, el Tribunal Constitucional alemán ha mantenido la tesis de que, no garantizando el sistema comunitario un nivel de protección de los derechos similar al alemán, era competente para controlar la conformidad de una norma comunitaria con un derecho garantizado por la Grundgesetz. Poco antes de fallarse oficialmente esta decisión del Tribunal Constitucional alemán, la Corte de Luxemburgo había decidido, en el caso Nold, que «los instrumentos internacionales que protegen los derechos fundamentales a los que los Estados miembros se han adherido pueden proveer igualmente indicaciones que conviene tener en cuenta en el marco del Derecho Comunitario» (6). La posición del Tribunal de Justicia resultaba justificada por la ratificación por parte de Francia de la Convención Europea de Derechos Humanos, lo que implicaba que todos los entonces nueve Estados miembros reconocían los principios garantizados por la Convención. A partir de ahí, la jurisprudencia del Tribunal de las Comunidades se ha referido con frecuencia a la Convención, o a sus protocolos adicionales 1 y 4, en cuanto «fuente de inspiración» (entre otros, casos Rutili, Royer, Testa, National Panasonic, Heintz van Landewyck SARL, etc.). Finalmente, dos sentencias del Tribunal del año 1986, confirman la jurisprudencia anterior del Tribunal en materia de protección de los derechos fundamentales por lo

(5) Asunto 11/70, de 17-12-70, *Rec.*, 1970, págs. 1125-1141, p. 1135.

(6) Asunto 4/73, de 14-5-74, *Rec.*, 1974, págs. 491-510, p. 508.

que respecta al derecho de propiedad y al de libre elección de profesión. En la primera sentencia, sobre el asunto 116/82, la República Federal de Alemania había alegado que un reglamento de la Comisión relativo a las restricciones para elaborar vinos de calidad producidos en determinadas regiones fuera de las regiones afectadas infringía los derechos a la propiedad y la libre elección de profesión de determinadas empresas, las cuales, al elaborar dichos vinos de calidad fuera de aquellas regiones resultaban perjudicadas. El Tribunal justificaba la competencia de la Comisión sobre la base de los objetivos de interés general —en este caso, una política de calidad— a los que aspira la Comunidad.

De mayor alcance resulta, sin duda, la sentencia de 8-10-1986, en el caso Keller. En una demanda prejudicial que cuestionaba la compatibilidad de la normativa comunitaria con los derechos fundamentales de la Constitución alemana, el Tribunal volvió a recordar el principio de que únicamente podría apreciarse la validez de los actos comunitarios en función del Derecho Comunitario y nunca en relación con la Constitución de un Estado miembro. Sin cuestionar el contenido del derecho al libre ejercicio profesional, el Tribunal confirmaba la doctrina de que dicho principio forma parte de los principios generales del ordenamiento comunitario, encontrando sus límites en los objetivos de interés general perseguidos por las Comunidades y en la medida en que éstos no afecten a la esencia de dicho ordenamiento. Así, en el supuesto concreto contemplado, es no sólo el interés del consumidor de obtener una información clara y completa, sino también el principio general de supresión de obstáculos en los intercambios entre los Estados miembros resultantes de una normativa uniforme en materia de etiquetado, dos restricciones que han de prevalecer sobre el libre ejercicio de una actividad profesional.

En la formulación de este principio básico de la primacía del derecho comunitario, considerado como garantía de la igualdad de los ciudadanos ante el derecho comunitario y de la autonomía del ordenamiento comunitario, el Parlamento había contribuido manteniendo y desarrollando su posición inicial. Así, en su Resolución de 15-6-1976, «sobre la primacía del derecho comunitario y la protección de los derechos fundamentales», el Parlamento reafirmaba el respeto de la primacía del derecho comunitario sobre el derecho interno de los Estados miembros como condición esencial de la uniformidad en la aplicación del derecho comunitario y, por tanto, como salvaguarda de la igualdad de los ciudadanos comunitarios ante la ley comunitaria; y, frente a la sentencia de 29-5-1974 del Tribunal Constitucional alemán, subrayaba la competencia absoluta del Tribunal de Justicia como juez único de la legalidad

de los actos del Consejo y de la Comisión. El Parlamento declaraba, asimismo, solemnemente la jurisprudencia del Tribunal respectó a la consideración de los derechos fundamentales como parte integrante de los principios generales del ordenamiento comunitario, principios que se basan no solamente en las tradiciones constitucionales comunes de los Estados miembros, sino también en los Convenios internacionales relativos a la protección de los derechos del hombre, a los que se han adherido los Estados miembros y, en particular, en la Convención europea de derechos del hombre.

En la resolución del Parlamento sobre el dictamen de la Comisión referente a la protección de los derechos fundamentales (7) el Parlamento establecía tres puntos fundamentales:

1. El alto nivel de protección de los derechos garantizados por la jurisprudencia de la Corte, equiparable en cuanto nivel de seguridad jurídica a la adopción de una carta de derechos fundamentales.
2. La importancia de la idea de una carta de derechos fundamentales de los ciudadanos de la Comunidad, en especial, en la perspectiva de la Unión Europea, cuya elaboración entiende el Parlamento es competencia suya.

3. La necesidad, de acuerdo con la propuesta de la Comisión, de afirmar el principio del respeto de los derechos fundamentales en la Comunidad por medio de una Declaración Común solemne de las tres instituciones políticas comunitarias (Parlamento, Consejo y Comisión).

Conforme a la Declaración Común de 5 de abril de 1977, el derecho comunitario debe respetar los derechos fundamentales inscritos en las Constituciones de los Estados miembros y en la Convención europea de derechos del hombre.

A partir de este momento la estrategia seguida por el Parlamento para llegar a una consolidación jurídica de la protección de los derechos fundamentales en la Comunidad se orienta en tres direcciones. En primer lugar, el Parlamento se declara abiertamente favorable a la adhesión de las Comunidades a la Convención europea de derechos del hombre y del reconocimiento de un recurso directo de los particulares ante el Tribunal de Justicia de Luxemburgo. Esta posición es mantenida y desarrollada con ocasión del examen del Memorándum de la Comisión sobre la adhesión de las Comuni-

(7) COM (76) 37 final, publicado en el *Boletín de las Comunidades Europeas*, suplemento núm. 5/76; Resolución del P. E., DO C 259, de 4-11-76, pág. 17. Cfr. también la Resolución P. E., DO C 179, de 6-8-75, pág. 28.

dades a la Convención (8); el dictamen del Parlamento precisa que esta adhesión demostraría ante la opinión pública de los Estados miembros la voluntad de las instituciones comunitarias de otorgar a la Comunidad un carácter más completo como Comunidad de derecho, consolidando, además, los ideales de democracia y de libertad, y manifestando sin ambigüedad la voluntad política de la Comunidad de realizar estos ideales comprometiéndose jurídicamente a respetar un catálogo preciso de derechos fundamentales (9).

Sin embargo, las implicaciones técnicas y de procedimiento inherentes a la adhesión a la Convención de Estrasburgo ha impedido hasta la fecha el que ésta llegase a realizarse. Entre los muchos argumentos utilizados en la discusión de esta cuestión (10), se afirma la imposibilidad por parte de las Comunidades de asumir todas las obligaciones que se derivan de la Convención; la distorsión que introduciría en el sistema jurisdiccional comunitario el hecho de quedar sometidas las decisiones del Tribunal de Justicia de las Comunidades al control de la Comisión y el Tribunal europeo de Derechos Humanos; la dificultad de aceptar la competencia de la Convención para entender de demandas individuales contra instituciones comunitarias; así como la difícil participación de las Comunidades en los órganos de control instituidos por la Convención, la complejidad administrativa y de aplicación que el sistema supondría, etc. Pero, fundamentalmente, lo que se plantea es hasta qué punto las Comunidades no precisarían de un Catálogo propio de derechos fundamentales que respondiese adecuadamente a las características de las Comunidades, y, por tanto, centrado en la protección de los derechos económicos y sociales.

2. *Los «derechos especiales»*

Paralelamente al debate sobre la inclusión en el ordenamiento jurídico comunitario de los derechos garantizados por la Convención europea, el Parlamento persigue su acción en favor de la Unión europea, uno de cuyos requisitos esenciales entiende sea justamente la extensión del campo de las competencias comunitarias en materia de protección de los derechos funda-

(8) COM (79) 210 final.

(9) Dictamen GONELLA: doc. 1-517/82, DO C 304, de 22-11-82, p. 253.

(10) Cfr. el memorándum de la Comisión.

mentales. Tras haberse pronunciado a favor de la elaboración de una Carta de derechos de los ciudadanos de las Comunidades en su resolución ya citada de 6-8-1975, el Parlamento aparece como motor de la discusión en torno a la concesión de «derechos especiales» a los ciudadanos comunitarios.

Durante la Cumbre de París del 9 y 10 de diciembre de 1974, los Jefes de Estado y de Gobierno solicitaron que «se encomiende a un grupo de trabajo el estudio de las condiciones y plazos en que podrían concederse a los ciudadanos de los nueve Estados miembros derechos especiales como miembros de la Comunidad (11). La idea de fondo era la progresiva asimilación de los ciudadanos comunitarios a los nacionales de los Estados miembros no sólo en el terreno económico, sino también en otros campos, sin excluir a priori el político. En el informe de la Comisión al Consejo de 3 de julio de 1975, se especificaba rápidamente que uno de los puntos esenciales de los derechos especiales era el derecho de voto en las elecciones municipales; al mismo tiempo la Comisión señalaba el problema básico de determinar la base jurídica para una explícita ampliación de las competencias comunitarias, teniendo en cuenta que —según la propia Comisión— no existen en los Tratados comunitarios disposiciones que ofrezcan un poder de acción en materia de derechos políticos, ni siquiera a partir del artículo 235 del Tratado CEE. La Comisión no excluía, sin embargo, la posibilidad de encontrar dicha base jurídica fuera del marco comunitario, a través de un acto *ad hoc* que podría ser un nuevo Tratado de derecho internacional o, en su caso, una revisión del Tratado CEE siguiendo el art. 236.

El dictamen del Parlamento, así como la posterior Mesa Redonda organizada por el Parlamento, en Florencia, del 26 al 28 de octubre de 1978, sobre «Los derechos especiales y la Carta de los ciudadanos de la Comunidad Europea», significaron un hito importante, en la medida en que se estableció claramente la necesidad de que la Comunidad garantizase suficientemente también los derechos civiles y políticos. La resolución del Parlamento invitaba a la Comisión a elaborar propuestas en materia de «derechos especiales», «abriendo así el camino a la Unión Europea», y a promover un acuerdo entre los Estados miembros sobre la base del art. 235 y, en su caso, sobre la base del art. 236 del Tratado CEE. La finalidad de este Acuerdo debería ser la consideración como parte integrante de los Tratados de: a) la Convención europea de derechos del hombre y sus protocolos adicionales; b) el Pacto de derechos civiles y políticos adoptado por la ONU el 19 de diciembre de 1966,

(11) *Boletín CE* 12-1974, punto 1, 104.

y. c) Los derechos civiles y políticos inscritos en las Constituciones o en las legislaciones de los Estados miembros.

Ante la dificultad de establecer una lista definitiva de los derechos, el Parlamento fijaba los que debían ser considerados como derechos prioritarios, y ante todo el principio de garantía jurídica de los derechos civiles y políticos equivalente a la protección otorgada por el ordenamiento comunitario a los derechos económicos y sociales. En segundo lugar, los derechos contemplados en el informe Tindemans (derechos de los consumidores, protección del medio ambiente) y, muy señaladamente, el derecho de recurso individual ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades. Junto a estas dos cláusulas generales, el Parlamento consideraba como derechos prioritarios: el derecho de petición, el derecho electoral activo y pasivo y el derecho de acceso a las funciones públicas vinculadas a la elegibilidad en el nivel comunal; el derecho electoral activo y pasivo y el acceso a las funciones públicas ligadas a la elegibilidad a organismos públicos territoriales intermedios (departamentos, provincias, condados; regiones, etc.) para los ciudadanos comunitarios con más de diez años de residencia en un Estado miembro; todos los derechos ligados al reconocimiento del derecho electoral activo y pasivo y, en particular, la libertad de reunión y el derecho de asociación; el principio de igualdad en todo lo referente a los derechos profesionales, económicos y sociales, en su caso, tras un cierto plazo de residencia; el derecho de pertenencia a un sindicato; el derecho de residencia; el derecho de utilizar la lengua nacional; la libertad de enseñanza en cuanto derecho a abrir escuelas privadas y libre acceso a la educación en igualdad de condiciones con los nacionales del Estado miembro.

Por su parte, el dictamen de la comisión jurídica del Parlamento, elaborado por el parlamentario señor Bayerl, establecía delimitaciones claras respecto al informe de la Comisión sobre la puesta en práctica del comunicado final de la Cumbre de París de 1974 (12). Frente a la diferencia propuesta por la Comisión entre derechos de los ciudadanos comunitarios frente a los organismos comunitarios, y derechos de los ciudadanos comunitarios en los otros Estados miembros, la comisión jurídica consideraba el conjunto de derechos constitucionales de los ciudadanos comunitarios como un todo, incluyendo tanto los derechos fundamentales —protectores de las libertades fundamentales frente al poder estatal—, como los derechos civiles y políticos

(12). Cfr. la Resolución sobre la atribución de derechos especiales a los ciudadanos de la Comunidad Europea, de 16-11-77, DO C 299, de 12-12-77, pág. 26.

de los ciudadanos comunitarios en el conjunto del territorio de los Estados miembros. Sin prejuzgar sobre la elaboración futura de una Carta de las libertades y derechos fundamentales de los ciudadanos comunitarios en el contexto de la Unión Europea, el dictamen BAYERL se pronunciaba asimismo a favor de la adhesión de las Comunidades a la Convención europea, distanciándose en este punto de la posición finalmente adoptada por la Comisión, y en la que ésta, de acuerdo con el estudio elaborado por el Instituto Max Planck de derecho internacional, se mostraba partidaria de aceptar el nivel de protección otorgado por el Tribunal de Luxemburgo como suficiente. El principio de no discriminación por razón de nacionalidad, recogido en los artículos 7, 48, 52 y 59 del Tratado CEE, implicaba asimismo para la Comisión Jurídica del Parlamento el reconocimiento de los derechos políticos y del libre acceso a la función pública como postulado lógico inherente a la igualdad de trato. El reconocimiento del derecho de votar en las elecciones municipales aparecía así únicamente como un primer paso en el proceso de concesión de la plena participación política, en el contexto de una Unión Europea fundamentada en los principios democráticos. Finalmente, el informe BAYERL señalaba las limitaciones legales existentes, excluyendo el recurso al art. 235 del Tratado y siguiendo el criterio de la Comisión, favorable a la aplicación del art. 236.

El fracaso registrado en el Consejo por las diferentes propuestas relativas a la concesión de «derechos especiales» llevó a que el Parlamento, sin abandonar los objetivos propuestos, adoptase una actitud más pragmática y gradualista, tendente a extender progresivamente el campo de aplicación de los derechos económicos y sociales explícitamente reconocidos por los textos fundacionales comunitarios. Ello vale, por ejemplo, para toda una serie de resoluciones en favor de los derechos de los emigrantes, del derecho de residencia, de los derechos de los consumidores y la protección del medio ambiente, pero también abriendo la discusión sobre la necesidad de garantizar los derechos fundamentales frente a nuevos desafíos, como, por ejemplo, los progresos técnicos en el terreno de la informática o de las nuevas tecnologías de la comunicación. El problema del derecho de voto reaparece en el dictamen Macciochi, Resolución de 7 de junio de 1983, en la que el Parlamento confirmó su posición tradicional en favor de una propuesta de directiva que regulase esta materia, volviendo a relanzar así el debate político (13).

(13) Resolución sobre el derecho de voto y la elegibilidad a nivel local de los ciudadanos de un Estado miembro residentes en un Estado miembro distinto del suyo (DO C 184; de 11-7-83, pág. 28).

3. *El Proyecto de Tratado de Unión Europea*

Mientras que el Comité Adonnino sobre la Europa de los ciudadanos se mostró más bien restrictivo en materia de derechos fundamentales, declarándose favorable a la competencia de los Estados miembros en lo que respecta a los derechos especiales, va a ser el debate sobre la Unión Europea que tiene su origen en el proyecto Spinelli, donde nuevamente el Parlamento aparece como motor de las iniciativas comunitarias en el terreno de los derechos fundamentales. Así, en el art. 4 se declara explícitamente que la Unión debe garantizar jurisdiccionalmente los derechos y libertades de la persona que derivan en particular de los principios comunes a las Constituciones de los Estados miembros y de la Cuarta Convención Europea; la obligación de salvaguardar y desarrollar los derechos económicos, sociales y culturales se entiende también en concordancia con los principios recogidos en las Constituciones nacionales y en la Carta Social Europea. En cuanto a la cuestión de un catálogo de derechos propio, el art. 4 del proyecto de Tratado prevé que, en un período de cinco años, la Unión debería tomar una decisión respecto a su adhesión a la Carta Social Europea, a los dos Pactos de las Naciones Unidas, y adoptar asimismo una Declaración propia sobre derechos humanos, a la que, en virtud del procedimiento de revisión previsto, se le dota de carácter vinculante. Finalmente, el apartado 4 del art. 4 establece la posibilidad de sancionar a los Estados que, de manera persistente, violen los principios democráticos o los derechos fundamentales de la Unión.

En el seno del Parlamento, un número significativo de diputados se habían pronunciado a favor de la elaboración de un catálogo autónomo de derechos, con el fin de proveer a la Unión de la «legitimación necesaria», en conformidad con el informe del parlamentario Sr. DE GUCHT, encargado de preparar las disposiciones referentes al derecho de la Unión (14). La base para la elaboración de esta lista de derechos estaba constituida por la Convención Europea de Derechos Humanos, la Carta Social Europea y las Constituciones nacionales. Sin embargo, las dificultades inherentes a la fijación tasativa de un número determinado de derechos y los problemas que se derivan de las diferentes tradiciones jurídicas de los Estados miembros, los diferentes catálogos de derechos y los diferentes niveles de protección, hicieron imposible llegar a un consenso en este punto. De otra parte, en el contexto

(14) Doc. 2-575/83.

del ordenamiento comunitario, uno de los aspectos esenciales es la salvaguarda de los derechos de los ciudadanos comunitarios frente a los actos de las instituciones comunitarias, los cuales no se hallan cubiertos por legislación nacional alguna. El dictamen DE GUCHT se decantaba en este sentido a favor de una estricta delimitación entre los mecanismos nacionales de protección y los instrumentos de los que se debería dotar a la Unión como garantía de sus propios actos. Como señala el comentario de los cuatro expertos legales encargados de la elaboración del proyecto de Tratado, lo que no resultaba esclarecido era el problema de la protección de los derechos reconocidos globalmente para toda la Unión en conexión con los actos promulgados por las autoridades nacionales o actos comunitarios que pudiera tener relación directa con las legislaciones nacionales. Mientras que en la resolución del Parlamento de 14 de septiembre de 1983, párrafos 8, 9 y 10, la obligación de salvaguardar los derechos fundamentales aparecía como competencia tanto de la Unión como de los Estados miembros, la vía abierta por el apartado 4 del art. 4 del proyecto de Tratado a la imposición de sanciones a los Estados miembros abona una interpretación más restrictiva, con la sola competencia de los órganos de la Unión.

La constitución del Comité Dooge y la explícita voluntad de los Estados miembros de iniciar un ejercicio alternativo al propuesto por el Parlamento europeo condujeron a los muy escasos resultados del Acta Unica Europea. En materia de derechos fundamentales, el Acta no hace más que constatar con su casi absoluto silencio las dificultades políticas implícitas en la aceptación de una mayor legitimidad democrática de las Comunidades por parte de los Estados miembros; la referencia en el preámbulo a la decisión común de promover la democracia, «basándose en los derechos fundamentales reconocidos en las Constituciones y leyes de los Estados miembros, en el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales y en la Carta Social Europea, en particular la libertad, la igualdad y la justicia social», añade únicamente respecto a la Declaración Común de diez años antes la mención de la Carta Social Europea, como otra de las fuentes de principios constitucionales que debe ser respetada por el ordenamiento comunitario, dado que el Preámbulo del AUE no puede tener más allá de un puro efecto meramente declarativo, la única referencia jurídica firme para la protección de los derechos fundamentales en la Comunidad sigue siendo la jurisprudencia de la Corte.

El Parlamento no ha visto, lógicamente, en el Acta más que un muy humilde y limitado paso en el proceso de construcción de la Unión Eu-

ropea (15), y ha continuado en una tarea de elaborar un cuerpo de doctrina que pueda precipitar en el momento político oportuno el necesario sistema de garantías legales; entre otras resoluciones, cabe aquí señalar las referentes al derecho de asilo (16), al derecho de asociación (17), al derecho a la objeción de conciencia (18), la libre circulación de los trabajadores (19), a la libertad de enseñanza (20), sobre la igualdad de la mujer (21), a la libertad de expresión y la libertad de información (22), sobre la protección de las minorías (23), al principio «non bis in idem» (24), el derecho de petición (25), la libertad de religión (26), a la protección del secreto profesional (27) y a la protección de la intimidad (28).

(15) Cfr. Resolución P. E., de 17-4-86, sobre la Unión Europea y el Acta Unica, *DO C 120*, de 20-5-86, pág. 96, y Resolución P. E., de 11-12-86, sobre el Acta Unica Europea.

(16) Resolución sobre el problema del derecho de asilo, adoptada el 12-3-1987 (Dictamen VETTER), *DO C 99*, de 13-4-87, pág. 167.

(17) Resolución sobre el reconocimiento de los miembros de las fuerzas armadas de 12-4-1984 (Dictamen PETERS), *DO C 127*, de 14-5-1984, pág. 86; Resolución sobre las asociaciones sin fin lucrativo (Rapport FONTAINE), *DO C 99*, de 13-4-1987, página 205.

(18) Resolución sobre el derecho a la objeción de conciencia de 7-2-1987 (Dictamen MACCIOCCHI), *DO C 68*, de 14-3-1983, págs. 14-15.

(19) Resolución de iniciativa sobre la libre circulación de los trabajadores (Dictamen NIELSEN), *DO C 342*, de 19-12-83, pág. 139.

(20) Resolución sobre la libertad de enseñanza (Dictamen LUSTER), *DO C 104*, de 16-4-87, pág. 70.

(21) Entre otros: *DO C 315*, de 26-11-84, pág. 81, resolución adoptada sobre la base del informe de la Sra. VAN DEN HEUVEL.

(22) *DO C 127*, de 14-5-1984, pág. 148, y *DO C 172*, de 2-7-1984, pág. 174; cfr. también la Resolución sobre un reglamento-marco para una política europea de los medios de comunicación sobre la base del Libro Verde de la Comisión relativo al establecimiento de un mercado común de la radiodifusión, especialmente por satélite y por cable (Dictamen HAHN), *DO C 288*, de 11-11-1985, pág. 113.

(23) Cfr., entre otras, la resolución sobre una carta comunitaria de lenguas y culturas regionales y sobre una carta de derechos de las minorías étnicas (Dictamen ARFE), *DO C 287*, de 9-11-81, pág. 106; Resolución sobre la situación en Irlanda del Norte (Dictamen HAAGERUP), *DO C 176*, de 14-7-86, pági. 73.

(24) Resolución de 16-3-1984, sobre la aplicación del principio «non bis in idem» en el terreno penal en el interior de la Comunidad Europea (Dictamen DE GUCHT), *DO C 104*, de 16-4-1984, pág. 133.

(25) Resolución de 14-6-1985, *DO C 175*, de 15-7-1985, pág. 273.

(26) Resolución «sobre una acción común de los Estados miembros de la Comunidad Europea como consecuencia de diversas violaciones de la ley cometidas por

Por último, dentro del desarrollo de la posición comunitaria sobre la protección de los derechos, es preciso señalar la Declaración conjunta del Consejo, el Parlamento y la Comisión sobre el ascenso del racismo y el fascismo en Europa. En su Resolución de 16 de enero de 1986, el Parlamento, además de solicitar de la Comisión, el Consejo y las demás instituciones comunitarias las medidas necesarias para la aplicación de las recomendaciones de la Comisión especial de investigación sobre el ascenso del racismo y el fascismo en Europa (ponente: Sr. Dimitrios EVRIGENIS), se congratulaba del amplio consenso alcanzado en el seno de la comisión de investigación, subrayando así «la importancia primordial de la defensa de la sociedad europea democrática y pluralista, así como del respeto de la dignidad de hombres y mujeres, independientemente de su raza, religión, nacionalidad u origen étnico» (29).

2. LA ACCIÓN DEL PARLAMENTO EUROPEO

La protección de los derechos fundamentales en la Comunidad ha, pues, de entenderse dentro del contexto dinámico de una progresiva evolución. La peculiar concepción primordialmente *económica* que caracteriza a los Tratados hizo que hasta bien entrados los años setenta los derechos reconocidos en el ámbito jurídico comunitario fueran exclusivamente de índole económica y social, y aún aquí se trataba básicamente de la libre circulación de personas y mercancías, la libertad de establecimiento y la igualdad de retribución entre hombres y mujeres. Los derechos tradicionalmente calificados de fundamentales, es decir, los derechos políticos y cívicos se han desarrollado posteriormente gracias a la jurisprudencia del Tribunal y a la acción del Parlamento Europeo. Aunque su grado de desarrollo es diferente, puede, sin embargo, afirmarse que derechos humanos clásicos, tales como la libertad de asociación

nuevas organizaciones que actúan bajo el amparo de la libertad de religión» (Dictamen COTRELL), DO C 172, de 2-7-1984, pág. 41.

(27) DO C 127, de 14-5-84, pág. 131.

(28) Cfr., entre otras, las diferentes resoluciones del Parlamento referentes a la protección de la intimidad frente a los avances informáticos: DO C 140, de 5-6-1979, pág. 34; DO C 87, de 5-4-1982, pág. 30; DO C 117, de 30-4-1984, pág. 11.

(29) Cfr. Informe sobre los resultados de los trabajos, Comisión de investigación del ascenso del fascismo y del racismo en Europa, Parlamento Europeo, diciembre 1985, pág. 1.

y de expresión, el principio «non bis in idem» o la objeción de conciencia, son derechos que forman ya parte del acervo comunitario y cuya definitiva consolidación legal puede esperarse como conclusión lógica de la evolución del derecho comunitario. Por otra parte, el derecho comunitario se ha colocado a la avanzadilla en la elaboración doctrinal y aplicación legal de toda una serie de nuevos derechos y de sectores de la acción humana que resultan ahora protegidos por el legislador comunitario. Ello vale singularmente para los derechos relacionados con la calidad de vida (en particular la protección de los consumidores, los derechos de la salud, o la protección del medio ambiente), pero también, por ejemplo, para la protección del secreto profesional, un derecho fundamental que, a través de la acción comunitaria en materia de competencia ha experimentado una singular y rica evolución.

Otro rasgo que caracteriza el carácter dinámico de la protección comunitaria de los derechos es el de su diferente grado de efectividad. Así, algunos derechos no afectan al derecho secundario y son directamente aplicables, mientras que otros permanecen en el nivel puramente formal si no se ven acompañados de medidas concretas de aplicación: tal es el caso de los derechos relacionados con la calidad de vida y el derecho a la salud. A ello se añade la particular dinámica de muchos de otros derechos —como la protección de la intimidad frente al control de datos informatizados o las modalidades del derecho a la información—, los cuales, a su vez, se hallan también inmersos en el permanente cambio de las condiciones sociales.

Un papel principal en el desarrollo de los derechos fundamentales en el espacio jurídico comunitario ha correspondido al Parlamento Europeo. Es de esperar, por otra parte, que sea también el Parlamento la institución de la que surjan el impulso político y la elaboración doctrinal necesaria para profundizar en los niveles de protección de los derechos fundamentales. De acuerdo con una clasificación generalmente aceptada (derechos políticos, derechos individuales, derechos cívicos y sociales, y derechos económicos) cabe analizar la acción llevada a cabo por el Parlamento en los siguientes términos:

1) *Derechos políticos*

Los derechos políticos básicos de asociación y reunión son considerados por los Tratados desde el punto de vista predominantemente socio-económico. Así, tanto el art. 48 del Tratado CECA, en el que se recoge el derecho de asociación de las empresas y los trabajadores, como el art. 118 del Tratado

CEE, por el que se garantizan el ejercicio del derecho sindical y el reconocimiento de los derechos sociales y colectivos, no consagran formalmente el principio básico de la libertad de asociación. Tampoco el art. 118.B, incluido en el Tratado a través del Acta Unica, va más allá de la invitación al desarrollo del diálogo entre las partes sociales a nivel europeo, diálogo que, en su caso, podrá dar lugar al establecimiento de relaciones basadas en un acuerdo entre dichas partes. Ha sido el Parlamento el que, en su resolución de 13-4-1987, sobre la situación de las asociaciones sin fines de lucro en la CEE (dictamen FONTAINE), ha señalado que «*el respeto a la libertad de asociación exige que nadie sea objeto de discriminación con motivo de su pertenencia a una asociación legalmente constituida, y que no se obligue a nadie a declarar públicamente su pertenencia a una asociación*», solicitando asimismo de la Comunidad la rápida eliminación de todas las medidas discriminatorias basadas en la nacionalidad relativas al derecho a participar en una asociación, a crearla o a dirigirla. Finalmente, el Parlamento invitaba a la Comisión a la redacción de una propuesta de reglamento que comprenda un estatuto de asociaciones concebido sobre una base europea para aquellas asociaciones que operen en más de un Estado miembro y aquellas asociaciones nacionales que deseen operar en común a nivel europeo (30).

De esta manera el Parlamento, además de formular el carácter de principio básico, en cuanto elemento configurador del espacio jurídico comunitario, del respeto a la libertad de asociación, ha concretado su contenido estableciendo los criterios de no discriminación por razón de la nacionalidad, privaticidad y subsidiariedad de la regulación comunitaria respecto de las legislaciones nacionales. En este sentido se entiende que la competencia nacional es exclusiva en lo referente a la publicidad y transferencia de las asociaciones, mientras que la competencia comunitaria se extiende a las asociaciones que operen en más de un Estado miembro y a las asociaciones que deseen operar en común a nivel europeo.

Distinto es el criterio, avanzado ya en 1985, propuesto por el Parlamento para la regulación del derecho de asociación de los miembros de las Fuerzas Armadas, en la resolución aprobada sobre la base del dictamen promovido por propia iniciativa por el Sr. Peters (31). Aquí el Parlamento, además de invitar a todos los Estados miembros a que reconozcan a sus soldados, en tiempo de paz, el derecho de crear asociaciones corporativas, afiliarse a ellas

(30) Cfr. DO C 99, de 13-4-1987, pág. 205.

(31) Cfr. DO C 127, de 14-5-1984, pág. 86.

y desempeñar en las mismas un papel activo para la defensa de sus intereses sociales, ha preconizado una armonización de las legislaciones nacionales en la materia, que tenga en cuenta los convenios internacionales en los que se estatuye este derecho.

En cuanto a las *libertades de reunión y de manifestación*, y en contra de una actitud algo reticente de la Comisión (32), el Parlamento ha declarado con ocasión de una resolución sobre los derechos humanos en Polonia (33) que el derecho de huelga, el derecho a la creación de sindicatos libres y a la no-discriminación en el trabajo forman parte de los derechos fundamentales. Anteriormente, en su resolución sobre la atribución de derechos especiales a los ciudadanos, el Parlamento había expresado claramente su opinión de que el derecho de pertenecer a un sindicato libremente elegido es un derecho a atribuir prioritariamente a los ciudadanos de la Comunidad.

El derecho a la *libertad de expresión* ha sido asimismo objeto tanto de la acción de la Comisión como del Parlamento. En el Libro Verde sobre «Televisión sin fronteras, realización del mercado común de la radiodifusión, especialmente vía satélite y por cable», la Comisión ha subrayado la necesidad de respetar el Convenio europeo para la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales y, en especial, sus disposiciones relativas a la libertad de expresión, entendida como «la libertad de opinión y la libertad de recibir o de comunicar informaciones o ideas sin que pueda haber injerencia de las autoridades públicas y sin consideración de fronteras» (34).

Esta referencia al art. 10 del Convenio europeo ha sido asimismo la constante que atraviesa las distintas resoluciones del Parlamento Europeo (35).

(32) En su respuesta a una pregunta oral formulada por el parlamentario Sr. VAN HASSEL, la Comisión había declarado que, *en principio*, el derecho de huelga, que está garantizado en la mayoría de los Estados miembros por la legislación o la Constitución, no podrá, en su opinión, quedar limitado por las disposiciones de los tratados CEE relativas a la libre circulación de mercancías.

[Cfr. Pregunta oral núm. 64, del Sr. VAN HASSEL (H-631/83). Debates del PE núm. 1-309/84, pág. 217.]

(33) DO C 265, del 13-10-1980, pág. 53.

(34) Art. 10 del Convenio europeo para la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, citado por la Comisión en el Libro Verde.

(35) Cfr. DO C 127, de 14-5-1984, pág. 184, y DO C 172, de 2-7-1984, pág. 174. Cfr. también la Resolución sobre un reglamento-marco por el que se crea una política europea de los medios de comunicación sobre la base del Libro Verde de la Comisión, especialmente vía satélite y cable (Dictamen HAHN). (DO C 288, de 11-11-1985, pág. 113.)

Cabe especialmente señalar la resolución sobre las comunicaciones de radio y televisión en la Comunidad Europea, en donde se han señalado los peligros que representa la comercialización de nuevos medios de información para el pluralismo ideológico (36). El Parlamento ha ido, sin embargo, más allá del puro reconocimiento formal de la libertad de expresión, intentando fijar el contenido de dicho derecho, y en especial de las limitaciones a las que motivos tales como la incitación a la violencia o a la pornografía, o actos discriminatorios de la dignidad humana, pueden conducir (37).

La singular influencia del Parlamento en el desarrollo de los derechos políticos fundamentales se hace especialmente patente en lo que hace referencia al derecho de petición, el respeto de los derechos de las minorías y el derecho de asilo.

Es de interés señalar que, consultada la Comisión sobre la posibilidad de que las instituciones elaboraran una declaración común sobre el *derecho de petición* de los ciudadanos de la CEE respecto a las instituciones comunitarias, la Comisión consideró que «el derecho de petición de los ciudadanos de los Estados miembros debería seguir realizándose a través del Parlamento Europeo, en tanto que representación elegida por todos los ciudadanos de la Comunidad». Por su parte, el Parlamento, en su resolución sobre la atribución de derechos especiales a los ciudadanos de la CEE, solicitaba que se incluyera entre los derechos que se debían atribuir prioritariamente a los ciudadanos comunitarios el derecho de petición. Este derecho sería formalizado en 1981 en el nuevo reglamento interno del Parlamento. Posteriormente, tanto en el dictamen CHANTERIE, de 1985, como en el dictamen AMADEI, de 1986, el Parlamento se ha pronunciado a favor de reforzar el derecho de los ciudadanos a presentar peticiones, así como a fortalecer la cooperación interinstitucional para el examen de las peticiones presentadas (39).

De especial importancia ha sido la acción llevada a cabo por el Parlamento para la *protección de las minorías*. Las disposiciones del Tratado sobre la no discriminación por razón de nacionalidad, y los actos legislativos de la Comisión en el terreno de la protección de los derechos de los emigrantes y de sus ciudadanos, se han visto superados en el contenido material del

(36) DO C 127, de 14-5-1984, pág. 184.

(38) DO C 172, de 2-7-1984, pág. 174.

(39) Cfr., respectivamente, DO C 175; de 15-7-1985, pág. 273, y DO C 283, de 10-11-1986, pág. 86.

principio básico de respeto a las minorías por las resoluciones del Parlamento referentes a la protección de las minorías lingüísticas (40), políticas (41), étnicas (42) o sexuales (43). Señaladamente, en lo que concierne a las minorías lingüísticas, el Parlamento ha reconocido —recogiendo así un principio general para la protección de todas las minorías— el derecho de dichos grupos a expresarse libremente y a expresar su cultura propia, estableciendo proyectos y estudios pilotos que sirvan para reforzar las acciones iniciadas en este campo.

Especialmente importante ha sido el desarrollo por el Parlamento de la *protección del derecho de asilo*, en cuanto favorece una acción humanitaria que puede verse claramente enfrentada a las reticencias de algunos Estados miembros. En el derecho comunitario, la única referencia a los apátridas o a los refugiados que residen en el territorio de uno de los Estados miembros, aparece en relación con la aplicación de los regímenes de seguridad social a los trabajadores asalariados que se desplazan en el interior de la Comunidad (44). Asimismo, en el Libro Blanco de la Comisión sobre la realización del mercado interior se anuncia la intención de la Comisión de presentar, a más tardar para 1988, una directiva sobre la coordinación de las disposiciones relativas al derecho de asilo y al estatuto de refugiado. Anteriormente, en la declaración del Consejo de 25 de marzo de 1964 (45), los representantes de los gobiernos de los Estados miembros habían recomendado un trato de favor para los refugiados y apátridas residentes en Estados miembros de la Comunidad.

(40) Cfr. la Resolución sobre una Carta Comunitaria de las lenguas y de las culturas regionales, y sobre una Carta de los derechos de las minorías étnicas (DO C 287, 9-11-1981, pág. 106) (Dictamen ARFE), y la Resolución de propia iniciativa sobre las medidas en favor de las lenguas y las culturas minoritarias (DO C 68, de 14-3-1983, pág. 103).

(41) Cfr. la Resolución sobre la situación en Irlanda del Norte (Dictamen HAAGERUP), DO C 117, de 30-4-1984, pág. 59.

(42) Cfr., sobre la violación de los derechos de la minoría kurda en la República de Turquía, la Resolución sobre la violación de los derechos de la minoría kurda en la República de Turquía (Dictamen BALFE), DO C 343, de 31-12-1985, pág. 60, o la resolución sobre la situación de los derechos humanos en la URSS (Dictamen BETHELL), DO C 161, de 20-6-1983, pág. 67.

(43) Cfr. la Resolución sobre las discriminaciones motivadas por la tendencia sexual de un individuo, DO C 104, de 16-4-1984, pág. 46 (Dictamen SQUARCIALUPI).

(44) Cfr. Reglamento CEE núm. 1408/71 del Consejo, de 14-6-71, DO L 149, de 5-7-71, pág. 2.

(45) DO 78, de 20-5-1964, pág. 1225.

El Parlamento se había hecho eco de las especiales circunstancias de los refugiados en diversas resoluciones sobre la situación de los derechos humanos en el mundo (46), sobre el terrorismo (47) y sobre la situación de determinados grupos de refugiados, como los refugiados camboyanos (48) o la situación en Sri Lanka (49). Pero ha sido fundamentalmente la resolución sobre los problemas del derecho de asilo, basada en el dictamen VETTER, y aprobada el 12-3-1987, la que ha supuesto un verdadero paso adelante en el esfuerzo por formalizar el contenido de este derecho, abriendo así las puertas a su progresivo reconocimiento generalizado.

El dictamen VETTER partía primeramente de que la Comunidad es un *espacio jurídico y social unitario*, en el que deben establecerse normas jurídicas y sociales a escala comunitaria para los solicitantes de asilo. Seguidamente el dictamen VETTER establecía los principios que deben guiar la acción comunitaria para garantizar los derechos de los refugiados: separación entre la función administrativa de determinación de la condición de refugiado y la función policial de control; los principios de no expulsión ni devolución, así como el principio de no discriminación de los solicitantes de asilo espontáneo que no dispongan de visado; el respeto de las garantías procesales, el respeto de los acuerdos y textos declarativos internacionales; el respeto de las garantías legales durante el período de determinación de la condición de asilado; el principio de asimilación de los refugiados «de hecho» a los refugiados reconocidos; la extensión del asilo concedido en un país comunitario al resto de los Estados miembros; la no expulsión del solicitante de asilo durante el tiempo que dure el procedimiento; la equiparación de los refugiados reconocidos en la Comunidad con los ciudadanos comunitarios.

El Parlamento solicitaba, además, el nombramiento de un comisionado para los problemas de asilo, y solicitaba de los Estados miembros que aún no lo hayan hecho que ratifiquen el Convenio europeo relativo a la transferencia de la competencia para los refugiados (Estrasburgo, 16-10-1980).

(46) Resolución sobre los derechos humanos en el mundo, de 17-5-83 (Dictamen ISRAEL), DO C 161, de 20-6-83, pág. 58.

(47) Resolución sobre la lucha contra el terrorismo, de 14-2-85 (Dictamen VEIL), DO C 72, de 18-3-85, pág. 90.

(48) Resolución sobre la situación de los refugiados camboyanos, de 13-6-85, DO C 175, de 15-7-85, pág. 226.

(49) Resolución sobre la situación en Sri Lanka, de 13-6-85, DO C 175, de 15-7-85, pág. 220.

Finalmente, el *derecho de voto* va a ser objeto de un análisis más detallado en la tercera parte de este estudio.

2) *Los derechos cívicos y sociales*

Junto a los derechos tradicionales ligados a las garantías procesales y legales, entendemos como derechos cívicos y sociales aquellas libertades de la persona que hacen relación primariamente a su estar en sociedad, es decir, al desarrollo de la persona en cuanto ser social. Se trata, por tanto, de una serie de derechos —tales como la igualdad de derechos entre el hombre y la mujer, o el derecho a la educación— cuya función primaria es remover los obstáculos que pudieran existir al desarrollo de la persona en el entorno social.

En la base de este conjunto de derechos se encuentra un derecho de naturaleza política, la *no discriminación por razón de nacionalidad*. Aunque las disposiciones relativas a la nacionalidad son competencia exclusiva de los Estados miembros, los arts. 2, 7, 48, 52 y 59 del Tratado prohíben, sin embargo, toda discriminación por razón de la nacionalidad. En este campo, la acción de la Comisión y el Consejo se ha concentrado en la elaboración de una política comunitaria para los emigrantes, con el fin de eliminar todas las posibles discriminaciones que pudieran existir en el lugar de trabajo o en la vida ciudadana de los trabajadores procedentes de otros Estados miembros y sus familias, promoviendo asimismo aquellos factores —lingüísticos, educacionales, etc.— que puedan favorecer la integración. El Parlamento, además de solicitar de los Estados miembros la armonización de los derechos nacionales en materia de transmisión de la nacionalidad (50), ha expresado también en diferentes ocasiones su rechazo de toda discriminación por razón de la nacionalidad (51).

Una consecuencia ligada al principio de no discriminación es asimismo el *principio de la igualdad de retribución entre hombres y mujeres*, prevista en el art. 119 del Tratado, y desarrollado a través de diversas directivas de la

(50) DO C 46, de 20-2-1984 (Dictamen CINCIARI-RODANO).

(51) Cfr., entre otros, el dictamen MARINARO sobre la comunicación de la Comisión al Consejo relativa a las orientaciones para una política comunitaria de las migraciones (Doc. A 2-0004/85), y el dictamen ARFE sobre una Carta Comunitaria de las lenguas y culturas regionales y sobre una Carta de los derechos de las minorías étnicas (DO C 287, de 9-11-1981, pág. 106).

Comisión (52). El Parlamento, ya en 1980, había declarado que una de sus principales tareas «consiste en fomentar la igualdad entre el hombre y la mujer en los Estados miembros de la Comunidad Europea» (53), y a través de la Comisión de investigación sobre la situación de la mujer en Europa creada en 1981, ha subrayado en numerosas ocasiones el criterio de que las disposiciones relativas a la igualdad de trato son insuficientes en sí mismas para eliminar las desigualdades de hecho que sufre la mujer en la vida activa, pues la realización de la igualdad de oportunidades tropieza en la práctica con obstáculos que no son de orden jurídico, sino derivados en gran medida de la doble función que la mujer desempeña en la sociedad y en la familia o de una organización económico-laboral establecida históricamente en función de los modelos masculinos (54). La acción de la Comisión parlamentaria sobre la situación de la mujer se ha dirigido también a la propuesta de acciones concretas para eliminar las discriminaciones ligadas a la introducción de las nuevas tecnologías, la crisis económica, las condiciones derivadas del embarazo, la maternidad y el cuidado de los niños, los diferentes regímenes de fiscalidad, las posibilidades educativas y de formación profesional, los sistemas de seguridad social y los problemas específicos de las mujeres de los países en desarrollo (55).

Por lo que se refiere al *derecho a la educación*, los Tratados y el desarrollo de la legislación comunitaria hasta el momento se hallan centrados en la

(52) Cfr., entre otras, la directiva 75/117/CEE (DO L 45, de 19-2-1975, pág. 19), sobre igualdad de retribución entre trabajadores masculinos y femeninos; la directiva 76/207/CEE (DO L 39, de 14-2-1976, pág. 40), sobre la igualdad de trato entre el hombre y la mujer en el acceso al empleo, a la formación y a la promoción profesional, y en las condiciones de trabajo; la directiva 79/7/CEE, sobre igualdad de trato en materia de seguridad social (DO L 6, de 10-1-1979, pág. 24); la directiva 86/378/CEE, relativa a la igualdad de trato en los regímenes profesionales de seguridad social (DO L 225, de 12-8-1986, pág. 40); y la directiva 86/613/CEE, sobre la igualdad de trato entre hombres y mujeres que ejerzan una actividad autónoma, incluidas las actividades agrícolas, y sobre la protección de la maternidad (DO L 359, de 19-12-1986, pág. 56).

(53) DO C 85, de 8-4-1980, pág. 93.

(54) DO C 315, de 26-11-1984, pág. 81 (Dictamen VAN DEN HEUVEL).

(55) Cfr., entre otros, DO C 50, de 9-3-1981, pág. 35 (Dictamen MAIJ-EGGEN); DO C 46, de 20-2-1984, pág. 42 (Dictamen CINCIARI-RODANO); DO C 315, de 26-11-1984, pág. 81 (Dictamen VAN DEN HEUVEL); DO C 148, de 16-6-1986, pág. 46 (dictamen sobre el nuevo programa de acción de la Comisión sobre igualdad de oportunidades para las mujeres); DO C 176, de 14-7-1986, pág. 64 (dictamen sobre la Conferencia de la ONU de Nairobi de julio de 1985).

supresión de los obstáculos que pudieran existir a la educación y formación profesional de los hijos de los emigrantes de otros Estados miembros, es decir, la acción comunitaria se halla muy circunscrita al objetivo de la realización de la libre circulación de trabajadores. Así, por ejemplo, el programa de acción en materia de educación aprobado por el Consejo en febrero de 1976 (56), establecía disposiciones relativas a la mejora de las posibilidades de formación cultural y profesional para los nacionales de otros Estados miembros de la Comunidad y para sus hijos; el perfeccionamiento de las correspondencias entre los sistemas educativos en Europa; la cooperación en el ámbito de la enseñanza superior y la supresión de los obstáculos a la movilidad de los estudiantes; y, señaladamente, la realización de la igualdad de oportunidades con vistas a lograr el acceso de todos a todas las formas de enseñanza.

De la misma manera, las diversas sentencias del Tribunal de Justicia, con referencia a materias educativas, han contemplado este derecho únicamente bajo la perspectiva del principio de no discriminación. El Tribunal ha afirmado incluso que la organización de la educación y la política educativa no forman parte como tales de los ámbitos que el Tratado ha sometido a la competencia de las instituciones comunitarias, pero señalando al mismo tiempo que el acceso y la participación en los cursos de enseñanza y aprendizaje, en particular cuando se trata de formación profesional, no son ajenos al derecho comunitario (57).

La orientación adoptada por el Parlamento Europeo ha sido distinta, más favorable al reconocimiento de una serie de principios ligados a la educación, es decir, en la línea del establecimiento de un derecho fundamental a la educación. Así el dictamen LUSTER, aprobado por la Asamblea el 16 de abril de 1984, abogaba por el reconocimiento del derecho a la educación y a la instrucción de los niños y adolescentes al pleno desarrollo de sus aptitudes y capacidades, a la supresión de las posibles discriminaciones por razón de sexo, raza, convicciones filosóficas o religiosas, nacionalidad o condición social o económica, y por el derecho de los padres a decidir sobre la educación y el tipo de instrucción que desean dar a sus hijos menores (58).

Estas dos líneas de actuación no son, sin embargo, contrapuestas. Como ha mostrado una resolución del Parlamento sobre la enseñanza superior y el

(56) *DO* C 38, de 19-2-1976, pág. 1.

(57) Cfr. TJCE-Asunto 293/83: *Gravier/Ville de Liège* (*Rec.*, 1985, pág. 593).

(58) *DO* C 104, de 16-4-1984, pág. 69.

desarrollo de la cooperación universitaria en la Comunidad (dictamen PERY), la concreción del derecho fundamental a la educación se convierte rápidamente en un desarrollo de los criterios que la legislación y la jurisprudencia comunitarias han elaborado a partir del principio de no discriminación. Ello ocurre, por ejemplo, con la petición de que se abra «la enseñanza superior al mayor número posible de jóvenes y adultos que lo deseen, en función de las aptitudes y cualificaciones requeridas, que deben ser objeto de verificaciones al inicio de la escolaridad y en sus etapas principales, y no en función de criterios sociales y económicos...» (59). Otro ejemplo significativo de este desarrollo del derecho a la educación lo constituye la preocupación del Parlamento Europeo por las consecuencias de las nuevas tecnologías en la sociedad europea. En la Resolución correspondiente al dictamen CIANGLINI, en noviembre de 1985, el Parlamento subrayaba «la importancia de las necesidades en materia de formación que producen las nuevas tecnologías de la información en particular», señalando, asimismo, «La necesidad de anticiparlas asegurando con la suficiente antelación una formación en las disciplinas que se imponen» (60).

En cuanto a otros derechos más clásicos, los derechos procesales basados en el principio «non bis in idem», en el principio de no retroactividad y en el derecho a interponer recurso por vía judicial, existe ya un corpus bastante amplio de legislación comunitaria.

El principio «non bis in idem» ha sido examinado por el Tribunal de Justicia en varias ocasiones, y en especial en la sentencia de 14 de diciembre de 1972 (Asunto Bohringer Mannheim GmbH contra Comisión de la CE) (61). También la Comisión se ha pronunciado sobre la obligación, tanto de los órganos comunitarios como de los Estados miembros, de «garantizar el respeto de la exigencia general de equidad consistente en no sancionar dos veces el mismo comportamiento» (62). De especialmente significativa en este contexto puede calificarse la importante resolución del Parlamento Europeo de 16 de marzo de 1984 sobre la aplicación del principio «non bis in idem» en el ámbito penal dentro de la Comunidad Europea, aprobada sobre la base

(59) DO C 104, de 16-4-1984, pág. 50.

(60) DO C 288, de 11-11-1985, pág. 37.

(61) Cfr. Asuntos acumulados 18 y 35/65: Gutmann contra Comisión (TJCE, Rec., 1966, págs. 150 y sigs.). Véanse en particular las conclusiones del abogado general Karl Roemer de 2 de marzo de 1966.

(62) Cfr. Decisión 71/400/CEE - DO L 282, de 23-12-1971, pág. 46.

del dictamen DE GUCHT (63). De nuevo aquí el Parlamento cumplía una función sistemática previa, estableciendo las líneas maestras del reconocimiento de este derecho a nivel comunitario. Siguiendo la jurisprudencia del Tribunal relativa a la protección de los derechos fundamentales, el Parlamento señalaba que no pueden subsistir excepciones a la aplicación del principio «non bis in idem», el cual se apoya en dos fundamentos complementarios: la libertad individual y la autoridad de la cosa juzgada, elemento de la paz social. El Parlamento constataba asimismo que este principio procesal «se desprende del hecho de que el mayor reconocimiento posible de la autoridad de la cosa juzgada va en beneficio de la sociedad y del justiciable desde el punto de vista del respeto a las decisiones jurisdiccionales y a la protección individual».

Por su parte, el *principio de no retroactividad* ha sido reconocido en diferentes ocasiones por el Tribunal de Justicia. En su sentencia de 10 de julio de 1984 el Tribunal establecía, por ejemplo, que «el principio de no retroactividad de las disposiciones penales es un principio común a todos los órdenes jurídicos de los Estados miembros, sancionados por el art. 7 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales como un derecho fundamental que forma parte integrante de los principios generales del derecho cuyo respeto garantiza el Tribunal de Justicia» (64).

Finalmente, por lo que hace referencia al *derecho a interponer recurso judicial*, han sido la Comisión y el Parlamento los que, más allá de las disposiciones del Tratado en las que se reconoce el derecho de toda persona física o jurídica a interponer recurso contra las decisiones de las que sea destinataria (en particular arts. 173, 179, 180 TCEE y art. 65 TCECA), se han preocupado por el acceso de los ciudadanos a la justicia y por el derecho a interponer recurso, especialmente en lo que concierne al consumidor. La Comisión presentó en 1984 un memorándum sobre el acceso a la justicia por parte de los consumidores, fruto de dos coloquios previos sobre esta cuestión (organizados por la Comisión en Montpellier en 1975 y en Gante en 1982). La Comisión ha elaborado también una recomendación relativa a la ratificación por parte de los Estados miembros del Convenio de 25 de octubre de 1980 destinado a facilitar el acceso internacional a la justicia (65).

(63) DO C 104, de 16-4-1984, pág. 133.

(64) Asunto 63/83: Regina contra Kent Kirk (Rec., 1984, pág. 2689).

(65) COM (86) 610 final. Doc. C2-160/85.

El Parlamento se ha ocupado de este derecho tanto desde el aspecto de la protección de los intereses individuales y colectivos de los consumidores (dictámenes O'DONNELL y BOOT) (66), como en el marco de la discusión sobre la concesión de derechos especiales a los ciudadanos y en el marco de la elaboración de los derechos de la Unión (67). El Parlamento ha señalado específicamente la necesidad de que se reconozcan en un futuro próximo el derecho de todo ciudadano comunitario a recurrir directamente al Tribunal de Justicia en caso de violación de un derecho fundamental por un acto de una institución comunitaria, así como la competencia expresa del Tribunal para la protección de los derechos fundamentales tras agotar las vías de recurso interno.

3) *Los derechos sociales y económicos*

Es fundamentalmente en este apartado donde la acción de los órganos e instituciones comunitarias se ha mostrado más innovadora, incorporando al derecho internacional el desarrollo y la profundización de nuevas perspectivas referidas a toda una serie de derechos, como *el derecho a unas condiciones de trabajo dignas, el derecho a la propiedad y a la vivienda, la libre circulación de trabajadores y la libertad de establecimiento y de prestación de servicios, los derechos de la salud y la seguridad social, los derechos de los consumidores* y los derechos relacionados con la protección del medio ambiente.

Hacer una breve reseña de la legislación comunitaria sobre estos derechos coincidiría con una descripción de lo que han sido treinta años de derecho comunitario en la medida en que la acción comunitaria —fundamentalmente la tarea llevada a cabo por la Comisión y el Consejo— se identifica en gran parte con la protección y desarrollo de estos derechos.

Quizá podría señalarse, por lo que supone de innovación en el ámbito jurídico internacional, la labor llevada a cabo en el terreno de la definición

(66) Cfr., respectivamente, Doc. 1-450/80, DO C 291, de 10-11-1980, pág. 39, y Doc. A2-152/86, DO C 99, de 13-4-1987, pág. 203.

(67) Cfr., respectivamente, Doc. 346/77, pág. 19 (ponente para opinión en nombre de la Comisión de Asuntos Jurídicos, Sr. BAYERL), y Doc. 575/83-C (ponente sobre los derechos de la Unión en nombre de la Comisión de Asuntos Institucionales, Sr. DE GUCHT).

del derecho a *la protección del medio ambiente*. Independientemente de las acciones llevadas a cabo por la Comisión y el Consejo desde 1957, fundamentalmente a través de los tres programas de acción en materia de medio ambiente realizados hasta la fecha, y de la inserción formal de la protección del medio ambiente como política comunitaria en el Tratado a través del Acta Unica (nuevos arts. 130R a 130T), la formulación de un derecho a la protección del medio ambiente ha sido iniciada por el Parlamento. Ya en su Resolución de 9 de mayo de 1972 correspondiente al dictamen ARMENGAUD (68), el Parlamento señalaba que «la protección del medio ambiente, base fundamental de la existencia de condiciones de vida aceptable, significa no sólo la conservación del marco de vida natural, sino también la aplicación de una política activa en el seno de la sociedad moderna». A partir de este momento, el Parlamento se ha ocupado, a través de diversos dictámenes y resoluciones, de concretar este derecho, señalando, entre otros principios, la necesidad de pasar de una política de medio ambiente basada esencialmente en la reparación de daños a una política de prevención de éstos; la necesidad del desarrollo de una estrategia de medio ambiente que integre progresivamente la política de medio ambiente con otras políticas; la mejora de los procedimientos de consulta de las autoridades nacionales y de todos los organismos legítimamente interesados, etc. (69).

4) *Derechos individuales*

Es en este campo donde la acción preparatoria del Parlamento Europeo se muestra de forma más significativa.

En efecto, tanto los Tratados como la Comisión y el Consejo se han ocupado muy tangencialmente de una serie de derechos de la persona individual que se consideran formalmente excluidos del ámbito competencial comunitario. Un desarrollo lógico —y democrático— de las Comunidades llevará, sin embargo, a que se reconozcan oficialmente estos derechos, imprescindibles dentro de un marco legal democrático.

(68) Doc. 15/72, DO C 46, de 9-5-1972.

(69) Cfr., por ejemplo, la Resolución que contiene el dictamen consultivo del Parlamento Europeo sobre la propuesta de la Comisión al Consejo relativa a un proyecto de programa de acción de las Comunidades Europeas en materia de medio ambiente (1982-1986), DO C 182, de 19-7-1982, pág. 102.

Se trata fundamentalmente del derecho a la libertad de conciencia, del derecho a la libertad religiosa, del derecho a la vida y a la protección de la vida privada.

En lo que respecta a *la libertad de conciencia*, por ejemplo, el Parlamento ha hecho hincapié explícitamente en la necesidad de aproximar las legislaciones de los Estados miembros que regulan la objeción de conciencia, y ha alentado los esfuerzos destinados a la creación de un derecho humano a la objeción de conciencia en el marco del Convenio Europeo de los Derechos Humanos. En particular, el Parlamento, a través de los dictámenes elaborados por la Sra. MACCIOCCHI, ha recordado que la protección de la libertad de conciencia implica el derecho a negarse a cumplir el servicio militar armado y el de retirarse de dicho servicio por motivos de conciencia y ha hecho asimismo valer que no existe ningún tribunal o comisión que pueda adentrarse en la conciencia de una persona y que una declaración individualmente motivada ha de bastar, en la gran mayoría de los casos, para adquirir la condición de objetor de conciencia (70).

Esta actitud abierta del Parlamento contrasta con la actitud algo restrictiva del Consejo, el cual ha respondido a diversas preguntas parlamentarias subrayando que la cuestión de la objeción de conciencia no es de su competencia, si bien el Consejo ha recordado la declaración común que hizo con el Parlamento Europeo y la Comisión el 5 de abril de 1977 y que pone de relieve la primordial importancia que estas instituciones conceden a los derechos fundamentales, tal y como se derivan de las Constituciones de los Estados miembros y del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales.

El principio de *la libertad religiosa* en el ámbito legal comunitario ha sido parcialmente elaborado por la jurisprudencia del Tribunal, a través de diferentes sentencias relativas a casos planteados por funcionarios comunitarios. El Parlamento se ha ocupado de esta cuestión en relación con su análisis de las actividades realizadas por las sectas (dictamen COTRELL) (71), y en el marco de las negociaciones de la Comisión y el Consejo con terceros países, por ejemplo, en su resolución sobre la cooperación con los Estados del Golfo y la libertad religiosa de 11 de noviembre de 1985 (72).

Paralelamente, en el tema del *derecho a la vida*, el Consejo se ha remi-

(70) DO C 68, de 14-3-1983, págs. 14 y 15.

(71) DO C 172, de 2-7-1984, pág. 41.

(72) DO C 288, de 11-11-1985, pág. 107.

tido a la competencia de los Estados miembros, a pesar de que la mejora de las condiciones de vida figura como uno de los objetivos del Tratado. El Parlamento se ha ocupado de la abolición de la pena de muerte en la CE en una resolución de 18 de junio de 1981 (dictamen VAYSSADE) (73), así como del problema de la interrupción voluntaria del embarazo, en una resolución de 1981, basada en el dictamen de la Sra. MAIJ-WEGGEN (74).

Finalmente, el *respeto a la vida privada y familiar*, ha sido inicialmente formulado por el Tribunal de Justicia (75), quien ha señalado la vigencia del derecho al respeto de la vida privada y familiar, del domicilio y de la correspondencia, también para las personas jurídicas. El Parlamento se ha ocupado en diferentes ocasiones de la protección de los derechos de la persona frente al desarrollo de los progresos técnicos en el ámbito de la informática (76), así como sobre los derechos de la intimidad de los enfermos (77) y las discriminaciones sexuales en el lugar de trabajo (78).

3. UN CASO CONCRETO: EL DERECHO DE VOTO DE LOS CIUDADANOS COMUNITARIOS EN LAS ELECCIONES MUNICIPALES

Más de cuatro millones de ciudadanos de la Comunidad no poseen la nacionalidad del Estado miembro donde residen. Tres Estados miembros, con un porcentaje relativamente bajo de extranjeros, Dinamarca, Irlanda y los Países Bajos, han concedido el derecho de voto a los extranjeros. Las mayores dificultades se plantean sobre todo para el Reino Unido, Bélgica, Luxemburgo, Francia y la República Federal de Alemania, en donde los extranjeros suponen más del 4 por 100 de la población total.

Los argumentos favorables a la concesión del voto a los extranjeros responden fundamentalmente a consideraciones de moral y de justicia: es indudable que los residentes de otras nacionalidades contribuyen al desarrollo

(73) Doc. 1-65/81, DO C 172, de 13-7-1981, pág. 72.

(74) Doc. 1-829/80, DO C 50, de 9-3-1981, pág. 35.

(75) Asunto 136/79: National Panasonic (RU) Limited contra la Comisión de las CE (Rec., 1980, págs. 2033-2061, en particular pág. 2056).

(76) Cfr., respectivamente, DO C 140, de 5-6-1979, pág. 34 (Dictamen BAYERL); DO C 87, de 5-4-1982, pág. 30 (Dictamen SIEGLERSCHMIDT); DO C 117, de 30-4-1984, pág. 450 (Dictamen PARODI).

(77) DO C 46, de 20-2-1984, pág. 104 (Dictamen PROVOT).

(78) DO C 104, de 16-4-1984, pág. 46 (Dictamen SQUARCIALUPI).

económico y a la riqueza del país de residencia, además de participar en la vida cultural de los entes locales. La concesión del derecho de voto podría actuar como importante factor de integración. Pero en el caso de los ciudadanos comunitarios, el concepto de «Comunidad» ha llevado a plantearse la cuestión de saber si una prolongación de la Europa de los ciudadanos no implica necesariamente una ampliación de los derechos políticos, por lo menos a nivel municipal. De aquí surge la discusión sobre los «derechos especiales», es decir, sobre la introducción de derechos políticos, a semejanza de los derechos económicos y sociales previstos en el Tratado. Tanto el principio de no discriminación por razón de la nacionalidad (art. 7), como el objetivo de establecer una unión cada vez más estrecha entre los pueblos europeos, justifican el reconocimiento de derechos políticos a los ciudadanos comunitarios.

El Parlamento ha jugado un papel esencial en la discusión sobre este tema. El Informe Scelba, preparado en nombre de la comisión política, se pronunció ya en 1977 a favor de la elaboración de propuestas en materia de derechos especiales, incluyendo el derecho de sufragio activo y pasivo a nivel municipal. La Mesa Redonda organizada por el Parlamento en Florencia, del 26 al 28 de octubre de 1978, sobre «los derechos especiales y la Carta de los ciudadanos de la Comunidad Europea», supuso seguidamente un impulso importante para alcanzar el consenso político necesario. A pesar del rechazo por parte del Consejo de un anteproyecto de Resolución preparado por el COREPER en 1979, la Comisión adoptó una posición favorable a la concesión del voto. Varias preguntas orales o escritas, respectivamente, de los parlamentarios Sres. Bettiza, Glinne, Jürgens y Pasmazoglou, sirvieron para delimitar la base jurídica —los artículos 2, 3C y 235 del Tratado— a partir de la cual podría introducirse el derecho de voto. Posteriormente, el Informe Macciochi de 1983 influyó poderosamente para que esta cuestión fuese detalladamente analizada por el Comité Adonnino. Asimismo el preciso informe de la Comisión de octubre de 1986 incorporaba muchos de los puntos de vista y de las observaciones realizadas por el Parlamento.

Dentro de esta línea de actuación del Parlamento, el Informe VETTER «sobre el derecho de voto a las elecciones municipales de los ciudadanos de los Estados miembros de la Comunidad», aprobado por el Parlamento el 15 de diciembre de 1987, insistía sobre la necesidad de que la Comisión presentase a lo largo del primer semestre de 1988 una propuesta de directiva sobre esta materia. El Comisario responsable, Sr. Ripa di Meana, se comprometería posteriormente ante la Comisión de Asuntos Jurídicos a la presen-

tación de dicha propuesta, aceptando las siguientes orientaciones del Parlamento:

- Cuando el Consejo adopte la directiva, el ciudadano tendrá el *derecho* de votar en el Estado miembro de su residencia, aunque no la obligación. Pero el Estado tendrá la *obligación* de conceder el derecho de voto al ciudadano que quiera ejercerlo.
- La concesión del voto activo va unida a la cuestión del voto pasivo. Para ambas cuestiones se prevén, sin embargo, disposiciones específicas, en particular en lo que se refiere al tiempo mínimo de residencia.
- Recogiendo las sugerencias de algunos parlamentarios, la Comisión establecía limitaciones para aquellos Estados en los que los electos locales participan en la determinación de la soberanía nacional (como, por ejemplo, en Francia, al ser electores del Senado). La Comisión reconocía, sin embargo, que la futura directiva pueda implicar modificaciones constitucionales en los Estados miembros al ser integrada en el derecho nacional.

Finalmente, la Comisión presentó al Consejo en junio de 1988 su propuesta de directiva relativa al derecho de voto en las elecciones municipales, en la que se recogían la mayor parte de las sugerencias aportadas por el Parlamento.

La propuesta de directiva, presentada finalmente al Consejo por el Comisario Sr. RIPA DI MEANA se basa en la constatación de que existen ahora ya todas las condiciones necesarias para esta iniciativa. El Acta Unica, en cuyo preámbulo se especifica que los Estados miembros se hallan determinados a promover conjuntamente la democracia, es, desde esta perspectiva, fundamental. Junto a ello, la propuesta de la Comisión subraya también el salto cualitativo que la «Europa de los ciudadanos» debe dar para que la Europa sin fronteras de 1992 posea también una dimensión política y humana.

El primer principio de la propuesta es el reconocimiento del *derecho de ser elector*. Dicha capacidad se considera únicamente como derecho, y no como obligación, en la medida en que faculta a su titular a continuar ejerciendo el derecho de voto municipal en su país de origen. Las legislaciones de algunos países (Grecia, España, Francia e Italia) permiten a sus ciudada-

nos emigrantes la conservación del derecho de sufragio. En todo caso, se excluye en la propuesta de directiva el doble sufragio.

La propuesta de directiva exige un período mínimo de residencia, sin que se establezca un plazo igual para todos los países; la Comisión determina un período de residencia *máximo* que puede imponerse a un ciudadano comunitario residente en otro país distinto del que es originario que equivale en cada caso a la duración de un mandato local. Esta fórmula permite, según la Comisión, respetar las reglas del país de residencia, a la par que permitir una mejor adaptación al sistema electoral del país de residencia, dado que todo nuevo elector tiene la ocasión de ver en acción a los ayuntamientos al menos durante un período electoral completo. El resto de las reglas formales (edad, incapacidad) se corresponden en cada caso al del país de acogida.

El segundo principio de la propuesta es el de *reconocimiento de la elegibilidad* (derecho electoral pasivo: derecho a presentarse a una elección y poder ser elegido). En este caso, la condición de residencia, determinada según los mismos criterios que para el derecho electoral activo, tiene, sin embargo, una duración mayor, equivalente al período de dos mandatos municipales. Los Estados miembros pueden establecer en todo caso períodos más limitados. La propuesta permite la exclusión de las funciones de alcalde y teniente de alcalde, por sus connotaciones no exclusivamente municipales. Lo mismo ocurre para aquellos supuestos en que los concejales participan en virtud de su condición en la elección de una Asamblea parlamentaria (por ejemplo, el Senado en Francia), porque determinan la expresión de la soberanía nacional.

Para tener en cuenta la realidad política de determinados Estados miembros, la Comisión establece que allí donde la población comunitaria sobrepasa el 20 por 100 de la población total de un país (es decir, el caso único de Luxemburgo), la directiva se aplicará progresivamente, excluyéndose en todo caso la primera convocatoria electoral que tenga lugar después de su entrada en vigor.

Finalmente, se establece otra restricción para las dos primeras elecciones que tengan lugar tras la adopción de la directiva: los Estados miembros pueden limitar los concejales no-nacionales al 25 por 100 del total. Estas medidas pretenden favorecer una aplicación progresiva y no conflictiva de la directiva, tal como fue recomendado por el Comité Adonnino al Consejo Europeo de Milán en 1985.

De esta manera, la Comisión ha canalizado el impulso político aportado desde los años 70 por el Parlamento Europeo. El Parlamento, en su Resolu-

ción de 14 de noviembre de 1985, había propuesto un período mínimo de residencia de cinco años como plazo para la obtención del derecho de voto y de elegibilidad. Frente a la algo complicada alternativa de la Comisión, la propuesta del Parlamento destaca por su claridad y practicabilidad. La Resolución de 15 de diciembre de 1987 (dictamen VETTER) señalaba principalmente la falacia de la argumentación del informe de la Comisión de 1986, que hacía depender la concesión del derecho de sufragio local de la elaboración de una ley electoral uniforme para el Parlamento Europeo, y exigía de la Comisión la presentación de la propuesta de directiva. En la opinión de la Comisión de Asuntos Jurídicos sobre el dictamen VETTER se señalaba, además, que «esta norma puede constituir un precedente jurídico del que podrán derivarse otras consecuencias para que los ciudadanos de los países miembros gocen de derechos especiales, tal y como ya fue auspiciado en fecha tan temprana como el mes de diciembre de 1974 por los jefes de Estado y de Gobierno, a quienes se pide claridad y coherencia con sus propias declaraciones cuando ya han transcurrido trece años desde ellas» (79).

En este sentido, con motivo de la presentación de la propuesta de directiva sobre el derecho de sufragio municipal, la Comisión realizó un balance de los logros alcanzados en el terreno de la «Europa de los ciudadanos», señalando, asimismo, que la realización progresiva de un gran espacio sin fronteras exige una acción reforzada en el terreno del conocimiento y ejercicio de los derechos de los ciudadanos. La Comisión estudia nuevamente la oportunidad de una Carta de los derechos del Ciudadano, en la que se recojan el aporte sustancial de la normativa comunitaria en materia de desarrollo de los derechos fundamentales, sobre la base de los derechos fundamentales reconocidos en las Constituciones de los Estados miembros, que forman parte integral del orden jurídico comunitario. La Comisión recordaba su propuesta de adhesión de la Comunidad a la Convención europea de Derechos del Hombre y que está dispuesta, *paralelamente a los trabajos del PE*, a estudiar la oportunidad y el contenido de una Carta comunitaria (80).

(79) Doc. A2-197/87, anexo, pág. 5 (PE 115.057/def./An.).

(80) Cfr. Información del Servicio del Portavoz de la Comisión de las CE, Bruselas, 22-6-88, págs. 7-8.

POPULATION COMMUNAUTAIRE VIVANT DANS UN AUTRE ETAT MEMBRE
 QUE LE SIEN QUI DONC POURRAIT ETRE BENEFICIAIRE
 DE LA DIRECTIVE (*)

	<i>Population</i>	<i>% de la population</i>	<i>% des étrangers</i>
Belgique	589.000	6,0	67,4
Danemark (1)	25.000	0,5	24,3
Allemagne	1.433.000	2,3	31,6
Grèce	23.000	0,2	27,4
Espagne	126.000	0,4	60,0
France	1.578.000	2,9	42,9
Irlande (1)	196.000	5,7	84,5
Italie	75.000	0,2	24,0
Luxembourg	89.000	24,4	92,7
Pays-Bas (1)	175.000	1,2	32,0
Portugal	17.000	0,2	27,0
Royaume-Uni	708.000	1,3	33,2

(*) *Source:* Rapport de la Commission au Parlement Européen sur le droit de vote aux élections municipales des ressortissants des Etats membres de la Communauté.

(1) Tous les étrangers vivant dans cet Etat membre ont déjà le droit de vote aux élections municipales, en vertu de dispositions nationales.