

---

# LA EUROPA DE LOS CIUDADANOS

Josep Verde i Aldea

---



---

El lento —o rápido, según se mire— caminar del hombre a lo largo de la historia aparece marcado por ciertos hitos que marcan un salto cualitativo respecto de situaciones anteriores. Unas veces se trata de hallazgos científicos, que marcan la desaparición de plagas seculares y liberan al hombre de su fatal sumisión a la enfermedad; otras corresponden al modo de vivir del hombre en su inevitable dimensión social y van señalando su progresivo papel protagonista en las decisiones que afectan a su propio destino individual y colectivo.

## *Una gran conquista: ser ciudadano*

En los tiempos modernos el hombre del Occidente, y más concretamente el del occidente europeo —meollo del mundo hasta hace pocas décadas—, alcanzó su más

alto nivel al convertirse en ciudadano, mutación que operó desde su anterior condición de súbdito. Pasar de súbdito a ciudadano supone un tránsito desde la pasividad frente al imperativo de un colectivo dominado en exclusiva por agentes in-

controlables —el colectivo arrollador en tiempos primitivos, o el soberano absoluto en la historia ya moderna— a la individualidad capaz de imponerse, cuando la

suma de tales individualidades se concierda en «voluntad general», en elemento decisivo respecto de los propios destinos sociales.

Ser ciudadano y no ser ya súbdito significa devenir protagonista no sólo respecto del destino individual, sino de las orientaciones fundamentales de la sociedad en la cual se está inserto. El tránsito del súbdito al ciudadano va aparejado con el paso de la autocracia a la democracia, en la que el hombre, todo hombre —en virtud del elemental principio de igualdad—, tiene capacidad para participar, directa o indirectamente, en la toma de decisiones que determinan el desarrollo de la sociedad en la que se vive.

Devenir ciudadano es, en todo caso, tanto a nivel teórico general como al de cualquier estructura sociopolítica determinada, alcanzar un estadio de desarrollo que supera las precedentes servidumbres en virtud de las cuales sólo unas especiales circunstancias —de raza, de familia, de riqueza, etc.— permitían acceder a unos determinados niveles de poder.

La Revolución francesa, con su declaración de derechos en favor del hombre y del *ciudadano*, culmina el proceso cuyo desarrollo, desde tiempos de la Grecia clásica, resultaría de difícil seguimiento en un estudio como el que aquí intentamos llevar a cabo. Baste señalar que en esta idea, e incluso en la propia etimología de la condición de ciudadano, está el concepto y la realidad de la «ciudad» —en su versión del hombre como ser «político» o de «cives»— y culminando en la auténtica revolución urbana que se consagra con la revolución industrial. No en vano también una connotación próxima al concepto de ciudadano es la de burgués, enraiza-

---

**El tránsito del súbdito  
al ciudadano  
va aparejado con  
el paso de la  
autocracia a la democracia.**

---

da en la primera manifestación de gentes que escapan al férreo *status* feudal gracias a su incorporación a los burgos detentores de espacios de libertad superiores a los otorgados a quienes fuera de ellos vivían.

Los conceptos de «ciudadano» y de «burgués» se superponen, pueden llegar a confundirse en algunos momentos, hasta llegar a nuestros tiempos en los que se deslindan dando a la condición de «ciudadano» una dimensión generalizada, aplicable a cualquiera que viva en una sociedad democrática, mientras el «burgués» se presenta como un ciudadano cualificado —o descalificado, según se mire— por unas connotaciones muy particulares. Este problema fue analizado de modo sugerente y brillante por el profesor alemán Herman Heller, muerto en Madrid en 1935, a donde llegó huyendo ya de la persecución nazi, en un trabajo que, con el título de *Ciudadano y burgués*, publicó en 1932 en Alemania. En fórmula sintética y por ello tan discutible como se quiera, pero no exenta de perspicacia, Herman Heller afirma que «*burgués es el, gracias a su seguridad político-social, saturado ciudadano*». Y añade, en otro lugar, «*que sólo merece llamarse burguesa la seguridad cuando, de mera condición de vida, se torna un fin en sí*». Como ciudadano y burgués son dos conceptos y realidades de aparición casi coetánea y de convivencia necesaria e inevitable en nuestras sociedades, no está de más atender, ya desde un principio, a su diferenciación para saber con claridad de qué dimensión del ciudadano y de la ciudadanía estamos hablando. El ciudadano, pues, además de tener voz y voto —tanto en sentido literal como figurado— en la sociedad en la que se encuentra, es hombre que acepta la estructura social, que acata los poderes que la componen y que participa en su desarrollo y evolución. El ciudadano es la pieza determinante del juego gobernantes-gobernados que caracteriza a las democracias y de las normas —empezando por la básica, la constitucional— que la rigen.

El surgimiento del Estado-nación, que en su última fase de desarrollo, y en la Europa Occidental desde fines del siglo XVIII, coincide con la progresiva aparición de los «ciudadanos», encuadró a éstos en los límites del propio Estado y, dando al concepto de «ciudadanía» una dimensión aplicable prácticamente sólo al «nacional», fue dotándolo de una serie de connotaciones que lo hacían perfectamente distinguible de un Estado a otro y que, en no pocas ocasiones, lo encerraban en su propia parcela territorial. En el curso de las grandes guerras, el ciudadano del país vecino se convertía en «enemigo».

Por esta misma razón de encierro territorial, el derecho internacional que se elabora dificultosamente hasta después de la segunda guerra mundial es un derecho en el que el individuo, el ciudadano, no tiene arte ni parte, si no es en consideración a su cualidad de miembro de un Estado

—agente internacional exclusivo— que se encargará de velar por él, de reclamar por él, etc., pero todo sin «él».

Por ello, y para romper este encierro, en un momento dado se producen los fallidos intentos de quienes quieren pretenderse «ciudadanos del mundo», protestas individualizadas que se estrellan contra realidades demasiado sólidas. Por otra parte, la condición de ciudadano es objeto, en países autoritarios, de disposición, no por el individuo sino por el Estado, y éste se arroga el poder, incluso, de suprimir a cualquier individuo concreto cualquier resto de ciudadanía que aún pudiera quedarle, para dejarlo abandonado y desarraigado permanentemente.

Si la mirada la volvemos de atrás para adelante, el horizonte real que divisamos en este campo se nos presenta ya algo diferente y, sobre todo, más prometedor. Más allá del horizonte inmediato, se perfila una nueva dimensión. Es la del ciudadano de Europa. La europeidad como connotación ciudadana está, para mu-

chos, llena de promesas al tiempo que, por algunos, es vista con no pocos recelos. Ello explica su lento progresar, así como la tenacidad con que no pocos creemos que debe defenderse, no ya la idea, sino la realidad, cada vez más completa y maciza, de esta nueva dimensión territorial ciudadana.

*¿Una Europa de mercaderes, sin ciudadanos?*

La década europea que va de 1950 a 1960 es la que ve realizarse no sólo los esfuerzos, sino las materializaciones más importantes de instituciones de ámbito europeo. En 1949 había ya nacido la primera institución, la pionera: el Consejo de Europa. Fue en 1950 cuando el Consejo dio nacimiento al Convenio Europeo para la protección de los Derechos Humanos que, entre otras cosas, y rompiendo

con la tradición internacionalista precedente, otorga a los individuos un derecho de recurso ante el Tribunal que crea... previa aceptación, naturalmente, por el

Estado firmante del Convenio, de aquella posibilidad de recurso. Es también 1950 el año del llamamiento de Schumann para la construcción de una Europa a pequeños pasos, de pequeñas parcelas, y se empieza por la Comunidad Europea del Carbón y del Acero.

Tras la euforia vienen los fracasos —especialmente el de la Europa política, que iba estrechamente conectada con la Comunidad Europea de Defensa y que la Asamblea francesa echa abajo en una sesión nocturna de agosto de 1954—; y, tras los fracasos; los nuevos intentos. El año 1957 es el de los Tratados de Roma —el de la Comunidad Económica Europea y el de la Comunidad Europea de la Energía Atómica— que siguen la línea de la CEECA de 1951, pero con una clara pérdida de impulso supranacional. Sin embargo, las previsiones de los Tratados empiezan a

ponerse en marcha y se van superando las etapas previstas de desarme aduanero entre miembros y de formación de la barrera común frente al exterior. Acaban períodos transitorios y se hincha, hasta extremos que hoy todos empiezan a lamentar, la única política común existente: la agrícola.

Todo esto lleva aparejada una cierta indiferencia —por desconocimiento— de grandes sectores de la población que no se sienten protagonistas de la nueva Europa y tampoco perciben muy claramente cuáles son, para ellos, las consecuencias de esta estructura. Al propio tiempo, tampoco parece que agrupaciones profesionales —muy particularmente los sindicatos— se muestran muy activas en dotarse de organizaciones supranacionales para coordinar acciones en empresas que, cada vez, comprenden mejor lo que está sucediendo y se articulan, se fusionan, se entrecruzan de modos variados con arreglo a la nueva dimensión europea. Seguramente por ello, el conjunto de las instituciones europeas recibe de ordinario el nombre de «mercado común», y tardará mucho tiempo en imponerse, poco a poco y tampoco en exclusiva, la más correcta denominación de Comunidad(es) Europea(s).

Nada tiene de extraño que, desde muchos ángulos, en especial desde quienes sostienen postulados para una Europa más humanista que comercial, se empiece a hablar, acusadora y despectivamente, de la «Europa de los mercaderes», de la Europa sólo interesada por la producción y el intercambio. Sin embargo, los propios Tratados contienen elementos en los que es posible detectar que cuanto se regula para facilitar los intercambios comerciales se busca con más altos fines. Ya la declaración Schumann de 1950 perseguía metas de paz y concordia entre los pueblos y con tal fin impulsaba la puesta en común de sectores concretos para que, así y progresivamente, la unidad europea

más amplia y más profunda fuera un día una realidad.

En los preámbulos de los Tratados comunitarios aparecen expresiones altamente significativas: «*crear las bases de una unión cada vez más estrecha entre los pueblos europeos*», «*mejora constante de las condiciones de vida y empleo de sus pueblos*»... Consecuentemente, el artículo 1.º del Tratado de la CEE, al fijar los objetivos de la Comunidad, explicita el de «*una elevación acelerada del nivel de vida*» de los ciudadanos de los Estados que firman el Tratado.

Cierto es, sin embargo, que el ciudadano como tal aparece muy desdibujado en los textos, ya que sólo es tenido en consideración de forma muy parcializada. Así, se señalan normas para ir a una libertad plena de circulación de «*personas y servicios*», pero bajo el genérico «*personas*», que aparece en el rótulo del Título III del Tratado de la CEE, no se comprenden más que los «*trabajadores*», como dice de inmediato el rótulo del primer Capítulo de dicho Título. Cuando se habla del derecho de establecimiento y de prestación de servicios se hace referencia, asimismo, a unas personas determinadas, cualificadas por una profesión y no a cualquiera que, sin intención de establecimiento profesional, quiera pasar de un Estado a otro.

Si bien esto es así, no deja de percibirse algún atisbo —como proclamación de futuro— de reconocimiento de la presencia del ciudadano en la Comunidad. Los tres Tratados prevén, entre las instituciones comunitarias, la que denominan, sin adjetivación alguna, «*La Asamblea*» y que, en principio, está formada por quienes son ya parlamentarios de los Estados miembros pero que, para un mañana no fijado de antemano, se determina, con idéntica fórmula en todos los Tratados, que la propia «*Asamblea elaborará proyectos*

**Las críticas que acusaban a la Comunidad de institución manejada por mercaderes tenían grandes apoyos en la realidad del desarrollo comunitario.**

*encaminados a hacer posible su elección por sufragio universal directo, de acuerdo con un procedimiento uniforme en todos los Estados miembros».*

**Los ciudadanos europeos tienen unos niveles de protección de los derechos fundamentales que difícilmente pueden encontrarse en otras dimensiones internacionales.**

la Comunidad: el respeto de unos derechos y libertades fundamentales aplicables a grandes sectores de la población comunitaria.

Finalmente, también resulta procedente señalar que, al regular las acciones posibles ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades, aparecen recursos que pueden ser interpretados por «*toda persona física o jurídica*» y no existe una exclusiva, al uso internacionalmente, en favor de los Estados y de esos órganos. Finalmente, hay que señalar que distintas categorías de ciudadanos, cualificados por su profesión, tienen cabida en el Comité Económico y Social. Así, se especifica que dicho Comité estará compuesto «*de representantes de las diferentes categorías de la vida económica y social, en particular de los productores, agricultores, transportistas, trabajadores, comerciantes y artesanos, profesionales liberales y de interés general*». Claro es que, en este supuesto, son los Estados los que presentan la lista de quienes, en nombre de cada país, deben integrar el Comité.

Debe reconocerse, sin embargo, que desde su creación y hasta muchos años después, la participación del ciudadano como tal en la Comunidad, y la preocupación de ésta por aquél, apenas superó los niveles de lo estrictamente previsto en los Tratados y, en algunos supuestos, incluso se quedó muy por debajo de ellos. Las políticas comunes previstas quedaron reducidas a la agrícola, con lo que, incluso estadísticamente, los beneficiarios directos quedaban reducidos a un bajo porcentaje de la total población comunitaria.

Las críticas que acusaban a la Comunidad de institución manejada por mercaderes y en su propio favor tenían grandes apoyos en la realidad del desarrollo comunitario. Con todo, y según vamos a ver seguidamente, un órgano comunitario, el Tribunal de Justicia de Luxemburgo, hacía hincapié en una dimensión esencial de

### *Derechos y libertades: el papel del Tribunal de Justicia*

En ciertos momentos de la vida comunitaria, el Tribunal de Justicia aparece como uno de los motores que impulsan hacia adelante la Comunidad, perdida, a menudo —y a veces durante largos períodos, como el conocido por el de «silla vacía» en el Consejo de Ministros, por el plantón dado por la Francia gaullista— en querellas intergubernamentales que frenan todo progreso y dejan a las instituciones comunitarias con escasas posibilidades de acción eficaz. El Tribunal fue consciente, desde el primer momento, de su importantísimo papel en una Comunidad que nada tenía que ver con las clásicas instituciones internacionales, y que, por otra parte, debía desarrollar un gran número de principios jurídicos que, más o menos implícitos en los Tratados, resultaban, en cambio, absolutamente necesarios para el desarrollo de las previsiones fundacionales.

Los derechos de libertad de circulación de trabajadores, el derecho de establecimiento y la libre prestación de servicios, el derecho de la libre competencia, y los principios de igualdad y de no discriminación por razón de nacionalidad, aparecen inscritos, como antes hemos señalado, en la literalidad misma de los Tratados fundacionales. Pero la Comunidad, también a diferencia de las restantes organizaciones internacionales, tiene una clara vocación expansiva, a través del llamado derecho derivado —es decir, el que generan sus órganos de dirección: la Comisión y el Consejo— y la jurisprudencia del Tribunal. Este, acudiendo a la técnica de los llamados «principios del derecho», señala que los derechos fundamentales del indi-

viduo no se hallan desprovistos de reconocimiento y protección en la Comunidad y, a finales de los sesenta, proclama que «los derechos fundamentales del individuo están contenidos en los principios generales del Derecho de la Comunidad, cuyo respeto debe ser garantizado por el Tribunal de Justicia». Para llevar a cabo su tarea el propio Tribunal dice que «para asegurar la protección de tales derechos, el Tribunal ha de inspirarse en las tradiciones constitucionales comunes de los Estados miembros y no podría, por tanto, admitir medidas incompatibles con los derechos fundamentales reconocidos y garantizados por las constituciones de los Estados miembros».

Por ello, por ejemplo, como el ciudadano comunitario tiene un derecho subjetivo a la libre circulación, que puede, sin embargo, estar sujeto a restricciones por razones de orden público, el Tribunal afirma que a él corresponde, en defensa de esta libertad, controlar la acción del Estado y fijar los límites a esta noción de orden público comunitario y no dejarla al capricho de cada Estado.

Así, en distintos órdenes, y por aplicación de «principios generales del derecho» tales como el de «proporcionalidad», el de «non bis in idem», el de «buena fe», el del «derecho a la defensa» o al de la «seguridad jurídica», el Tribunal ha ido tejiendo una tupida y consistente red de declaración y garantía de derechos fundamentales que colocan al ciudadano europeo en unos niveles de protección de tales derechos que difícilmente pueden encontrarse en otras dimensiones internacionales. Además, y por si fuera poco, todos los ciudadanos de la Comunidad de los Doce pertenecen a Estados que, prácticamente en su totalidad, han ratificado el Convenio Europeo de derechos humanos de 1950, por su condición de miembros, también del Consejo de Europa.

### *La conquista del voto: ciudadano elector y elegible*

Es bien conocido hasta qué punto el conseguir la condición de elector y elegible, en un sistema que funcione sobre las bases del sufragio universal secreto, es una de las grandes luchas que marcan la historia política de la Europa de finales del ochocientos y principios de nuestro siglo. Los partidos socialistas y socialdemócratas se caracterizan por su especial empeño en conseguir para el ciudadano esta nueva dimensión —la de ser elector y elegible— sin barreras de ningún tipo que permitan discriminaciones arbitrarias favorables al poder constituido.

Lógico era, también, que en la Comunidad europea, con importantes déficits democráticos, constituyera una meta casi obsesiva el hacer que se convirtieran en realidad aquellas previsiones de los Trata-

---

**Los ciudadanos  
lo esencial,  
como cuando quedan  
no pocos flecos  
por completar.**

---

dos, que al principio hemos visto, y que mandaban a la Asamblea para que presentara proyectos para elecciones directas por sufragio universal para elegir a sus miembros. Como todo en la construcción europea, no fue tarea fácil ni rápida. Los Tratados de Roma son del año 1957 y hasta el 1979 (más de veintidós años) no tendrán lugar las primeras elecciones directas.

En 1960 ya empezaron las primeras propuestas de la Asamblea. Siguió en 1974. Siempre, entre los problemas más arduos, aparecía el de la ponderación, es decir, el del hallazgo del punto de equilibrio en el momento de atribución del número de parlamentarios a cada Estado. Por último, el Consejo Europeo del 15 de julio de 1976 llega a un acuerdo. Las elecciones, sin embargo, no se celebrarán hasta junio de 1979. En estos tres años ha habido que determinar la ley electoral. Aquí también, por falta de acuerdo entre los entonces nueve países comunitarios, no se llegó a otra solución que la de formular algunos principios muy generales

—fecha de la celebración, número de escaños por Estado, duración del mandato, incompatibilidades mínimas en una ley «europea», válida para todos, y que se complementaba mediante otras nueve leyes, una aprobada en cada país, que regulaban los aspectos más importantes como circunscripciones, sistema electoral, etc.

A los cinco años, en 1984, se celebraron las segundas elecciones. No se había conseguido, tampoco, procedimiento alguno uniforme para los ya diez países comunitarios, y hubo que volver a aplicar las disposiciones nacionales que ya habían regido las elecciones del 79, más la que dictó Grecia al efecto, tras su ingreso en la CEE. Por otra parte, tampoco pudieron resolverse otros problemas, tan importantes para ir conformando el marco europeo uniforme, como la posibilidad de voto del ciudadano europeo fuera cual fuera el país en que estuviera residiendo en el interior del territorio de la Comunidad.

En el terreno del derecho al «voto europeo» se ha conseguido para los ciudadanos lo esencial, aun cuando quedan no pocos «flecós» por completar.

### *El «Informe Adonino»*

A pesar de las crisis, los parones e, incluso, las marchas atrás, puede aplicarse a la Europa comunitaria la exclamación galileana del *eppur si mouve*. Los inicios de la década de los ochenta contemplan una serie de nuevas inquietudes. Grecia ingresa en las Comunidades en 1981, mientras están muy avanzados los acuerdos con Portugal y progresan, también, aún con mayores dificultades por tratarse de país y economía de mucho mayor peso, las negociaciones con España. Ambos países se convertirán en miembros de pleno derecho desde el 1.º de enero de 1986. En sectores sociales especialmente sensibilizados cobra relieve la figura y el esfuerzo

de una especie de apóstol europeo, Altiero Spinelli, que postula una mayor unión para Europa, con una participación más radical de los ciudadanos europeos.

Será este esfuerzo el que, trasladado al Parlamento Europeo, y asumido por éste, dará como resultado la aprobación, fuertemente mayoritaria, de un proyecto de *Tratado que instituye la Unión europea*, el día 14 de febrero de 1984. El artículo 3 del proyecto de Tratado está dedicado a la «ciudadanía europea». *«Los ciudadanos de los Estados miembros —dice— son, por ello mismo, ciudadanos de la Unión. La ciudadanía de la Unión está vinculada a la condición de ciudadano de un Estado miembro; no puede adquirirse ni perderse separadamente. Los ciudadanos de la Unión participan en la vida política de la misma según las formas previstas por el presente Tratado, gozan de los derechos que les son reconocidos por el ordenamiento jurídico de la Unión y están sujetos a sus normas».*

Estas preocupaciones generalizadas parecían demostrar una nueva sensibilidad que trataba de acercar la realidad comunitaria al ciudadano de cada uno de los Estados, al llamado, por algunos, ciudadanos de a pie, a fin de que notara en su propia existencia el impacto —se supone que agradable— de su pertenencia a esta dimensión más amplia que es la Europa comunitaria.

Los Jefes de Estado y de Gobierno, en reunión del Consejo Europeo en Fontainebleau, en junio de 1984, decidieron encarar a un comité *ad hoc*, que debía ocuparse de «la Europa de los ciudadanos», que sugiriera medidas encaminadas a reforzar la identidad y la imagen de la Comunidad con el fin de que respondiera mejor a las expectativas de los pueblos.

Formado por representantes personales

**El Parlamento Europeo se muestra particularmente activo como órgano impulsor de la verdadera y cada vez más plena unión europea.**

de los Jefes de Estado y de Gobierno y por un representante del Presidente de la Comisión europea, el Comité conocido como «Comité Adonino», por ser quien lo

presidió, cumplió su encargo y concluyó sus trabajos con la entrega al Consejo europeo de dos informes, el primero en marzo de 1985 y el segundo en junio del mismo año. Ambos informes fueron aprobados por el Consejo europeo quien pidió a las instituciones comunitarias y a los Estados miembros que llevaran rápidamente a la práctica sus conclusiones. La puesta en práctica de las propuestas del Comité Adonino ha resultado lenta y, en algunos supuestos, más difícil de lo previsto. El Comité, sin embargo, había trabajado, en la mayoría de los casos, sobre resoluciones anteriormente debatidas y aprobadas por el Parlamento Europeo que, en particular desde su elección directa, se muestra particularmente activo como órgano impulsor de la verdadera y cada vez más plena unión europea.

Incluso en la nomenclatura institucional, la preocupación por el ciudadano aparece claramente. Así, la Comisión parlamentaria denominada «de Asuntos Jurídicos», pasó a completarse adecuadamente y llamarse «de Asuntos Jurídicos y de Derechos de los ciudadanos».

Signos, todos ellos, identificadores de una preocupación sentida cada vez con mayor intensidad. Nada tiene de extraño que, en la reestructuración de las Comisiones parlamentarias, operada a principios de 1987, coincidiendo con la cuarta elección de Presidente del Parlamento, haya surgido una nueva Comisión que, con el nombre de «Comisión de Peticiones», ampliará la tarea que ya se venía realizando a través de la hasta aquel momento llamada Comisión de Reglamento y Peticiones.

Esta independización y especialización se encamina a poder tratar, por la vía parlamentaria, el cúmulo de solicitudes que,

**Cada vez más ciudadanos creen que los problemas que se plantean pueden y deben tener una solución auténticamente europea.**

sobre los más variados aspectos de la vida ordinaria, ciudadanos de todos los países de la Comunidad dirigen al Parlamento, generalmente a la búsqueda de una «solu-

ción europea» a numerosos y variados problemas que plantea la realidad de los doce países, que funcionan entre la unión y la desunión, entre el ir juntos en unos casos y seguir dispares en muchos otros. Lo que se ha detectado, y de aquí la creación de la Comisión parlamentaria especializada, es el hecho de que cada vez más ciudadanos de los Doce creen que los problemas que se les plantean pueden y deben tener una solución que, por encima del marco de su propio Estado, sea auténticamente europea. Y este sentimiento popular debe ser estimulado y no precisamente para generar nuevas frustraciones sino para encontrar la nueva dimensión, la europea, desde la que muchas soluciones son posibles. Sería posible señalar no pocas cuestiones suscitadas a través de las «peticiones» que demuestran la validez, tanto del procedimiento como de la pertenencia de la instancia europea, para la resolución del problema.

Un ejemplo tal vez valga más que muchos discursos. Una joven alemana, minusválida física, intenta trasladarse desde un aeropuerto alemán a Venecia. Sólo la compañía italiana «Alitalia» sirve la línea. Cuando la joven se presenta, en silla de ruedas, para emprender el viaje, se le indica, por los responsables de la compañía aérea, que no podía efectuar el viaje si no iba acompañada por otra persona que cuidara de ella. Son inútiles las protestas de la joven: la compañía es inflexible. Finalmente la «Lufthansa» alemana la traslada a otro aeropuerto alemán desde donde la misma compañía puede llevarla, sin acompañantes, a Venecia. La joven expone su caso al Parlamento Europeo y la Comisión —entonces todavía la de Reglamento y Peticiones— la examina. Según el procedimiento ordinario, la queja es trasladada tanto a la compañía interesada



y a las autoridades del país de la compañía, como a la Comisión europea para que también actúe. Normalmente, la Comisión europea también solicita información al país afectado por la petición. En este caso, además, la propia Comisión entiende que puede tomar cartas en el asunto.

Como consecuencia, mientras, por una parte, la compañía afectada indica que va a proceder a revisar su posición ante cuestiones como la que ha originado la petición, la propia Comisión europea pone en marcha la elaboración de una directiva respecto del transporte aéreo y en favor de un trato igual para todos los pasajeros, sean cuales sean sus condiciones físicas, la directiva puede tener, como resultado final, una armonización de tal cuestión en todos los Estados de la Comunidad.

Aquí, como la historia ha venido demostrando en múltiples ocasiones, el espíritu puede ir por delante de la letra, y la petición al Parlamento puede dar solución a no pocos problemas de los ciudadanos europeos, incluso antes de que las propuestas del «Informe Adonino» hayan sido trasladadas a la realidad por obra de la Comisión y del Consejo de Ministros comunitarios.

*La realidad del ciudadano europeo:  
¿problema técnico o de voluntad política?*

Si todo coincide en afirmar que la realidad del ciudadano europeo debe imponerse, es posible preguntarse cuáles son los obstáculos que se oponen a su avance.

En realidad, desde el «Informe Adonino», algunas propuestas se han abierto paso. Se ha avanzado —aunque no totalmente— en propuestas sobre el pasaporte o el permiso de conducir europeos. Se ha llegado a la identificación de la enseña europea: después de mucha labor, se ha

escogido la que ya utilizaba el Consejo de Europa, es decir, las doce estrellas sobre fondo azul, que tiene ahora la ventaja de hacer coincidir el número de estrellas con el de países comunitarios. Se va a suprimir el letrero «aduanas» en los pasos fronterizos intracomunitarios. A propuesta de la Comisión, el Consejo de Ministros ha aumentado las franquicias que afectan a los pequeños envíos postales (100 ECU) y a los bienes personales transportados por los viajeros (350 ECU por adulto y 90 por menor). El Consejo ha aprobado también textos relativos al derecho de establecimiento de arquitectos y farmacéuticos y a la equivalencia de las cualificaciones profesionales.

La peculiar dimensión institucional de la Comunidad en la que, antes de la entrada en vigor del Acta Unica —prevista para este mismo año—, todos los acuerdos del Consejo de Ministros deben adoptarse por unanimidad, hace que los entusias-

mos europeístas no coincidan en todos los temas y el recurso a dejar asuntos pendientes sobre la mesa sea demasiado frecuente, como método para evitar enfren-

tamientos excesivamente duros. Los intereses estatales no son necesariamente coincidentes y la consecuencia suele ser la no adopción de acuerdo alguno.

Es cierto que la complejidad de situaciones diferentes que, en tantos y tantos aspectos, presentan los Doce no facilita el hallazgo de soluciones técnicas que vengán a resolver las situaciones. Sin embargo, no es menos cierto que todo puede encontrar una solución desde el punto de vista técnico-institucional siempre que empuje a ello una decidida voluntad política. Aquí es donde los Estados, que tienen, todavía, la última y definitiva palabra en la Comunidad, deben dar testimonio claro de su voluntad europeísta. El voluntarismo no es elemento decisivo cuando quien lo ejercita es alguien despojado de suficiente poder decisorio en la

materia respecto de la cual tal voluntarismo debe ser ejercitado. A *sensu contrario*, el voluntarismo puede ser decisivo cuando de quien se solicita que lo ejerza es quien tiene en su mano el poder de decidir. La Europa comunitaria, que ha superado —por absorción— algunos de los poderes atribuidos clásicamente a la soberanía del Estado, depende, todavía, en grandes sectores, de esta voluntad de los Estados miembros y, en última instancia, de los hombres y partidos que los rigen.

En nuestra situación histórica, abocados ya a la última década del siglo XX, pocas razones válidas pueden ofrecerse en favor de un enquistamiento en soberanías estatales que hacen aguas por muchas partes. Es el momento, en especial para cada Estado miembro, de calibrar con exactitud y con el menor margen de error posible aquello que sigue siendo válido y necesario como núcleo irrenunciable aún de la soberanía estatal, y aquello que tal soberanía no puede ya ni siquiera defender y que, en buena lógica política y estratégica, mejor es trasladar a una entidad que, llámese o no supranacional, suponga una instancia eficaz para dar respuesta a nuevos retos surgidos de situaciones totalmente nuevas.

La imaginación estuvo en el poder en Europa mucho antes de que así lo reclamaran los revolucionarios de 1968. En Europa, la generación de los Monnet, Schumann, etc., dio muestras de clara y eficaz imaginación para superar no pocos de los condicionantes de la política europea hasta entonces tradicional, anclada en los egoísmos nacionales, las *ententes* más o menos cordiales, los ejes concebidos agresivamente, etc. Es cierto que representaban, en cierto modo, la conciencia de los pueblos europeos diezmados, maltrechos, empobrecidos por repetidos enfrentamientos. No menos cierto es actualmente y una vez que empieza a remitir la tremenda crisis de los setenta, que los

pueblos de la Europa de los Doce necesitan nuevos portavoces que se hagan eco de sus inquietudes para superar las estrechas dimensiones nacionales y para hacer frente a los retos de un mundo cada vez más empequeñecido por las nuevas tecnologías.

A esta asunción de las aspiraciones presentes de los pueblos de Europa es a la que denominamos voluntad política de sus líderes. Y, en los próximos tiempos, la existencia o no de tal voluntad marcará el destino, abierto o empequeñecido, de nuestra Europa.

### *¿Qué mercado interior?*

Se ha llegado al acuerdo de que 1992 marque un hito en la vida comunitaria: debe ser el año de la plena realización del «mercado interior». En junio de 1985, la Comisión europea ha expuesto, mediante un *Libro Blanco* sobre el tema, sus posiciones y propuestas al Consejo europeo. «Realizar la unidad de ese gran mercado (de 30 millones de consumidores) supone que los Estados miembros de la Comunidad se pongan de acuerdo sobre la abolición de las barreras de cualquier naturaleza que sea, la armonización de las normas, la aproximación de las legislaciones, y de las estructuras fiscales, el fortalecimiento de su cooperación monetaria, así como acerca de las medidas de acompañamiento necesarias para hacer que las empresas europeas cooperen».

Esta declaración inicial de la Comisión europea marca, claramente, tanto las ambiciones como los límites de este mercado interior. Según quiera entenderse, se trata sólo —y no es que no sea importante— de llevar a feliz término la realización del

**Los pueblos de la Europa de los Doce necesitan nuevos portavoces que se hagan eco de sus inquietudes para superar las estrechas dimensiones nacionales.**

«mercado común», objetivo prioritario de la Comunidad. Según puede leerse textualmente, el europeo es considerado, prioritariamente, como «consumidor», y

su número, 320 millones, es más que respetable. Pero, ¿puede haber algo más? ¿Queda, nuevamente, reducido a sus estrictos límites económico-comerciales este «mercado común», o por su propia naturaleza se exige algo más, que afecte de modo más directo al ciudadano, como titular de derechos y deberes que alcanzan más allá de su condición de simple consumidor?

La presidencia británica del Consejo europeo, durante el segundo semestre de 1986, es muy ilustrativa al respecto. Las propuestas surgidas durante dicha presidencia se centran, básicamente, en medidas «liberalizadoras» del sistema económico-mercantil de los Doce, pero con escasa o nula incidencia en otros campos, la posición inglesa, que Thatcher explicó sin rodeos ante el Parlamento Europeo en su sesión de diciembre de 1986, perseguía sólo esto: cumplir las exigencias del mercado uniforme y basta. Es, en cierto modo, el auténtico programa de la derecha europea.

La derecha alemana lo manifiesta claramente cuando se opone, con todas sus fuerzas y utilizando en comisión parlamentaria todos los recursos reglamentarios, a que se discutan y aprueben textos sobre derecho de asilo, o voto de los emigrantes en el país de residencia. Surge, nuevamente, a pesar de embrollos y complicaciones, la real diferenciación entre derecha e izquierda y, con ello, reaparece el papel a jugar, en las instituciones europeas —y en especial en su Parlamento—, por los socialistas.

### *Socialismo y Europa de los ciudadanos*

Nuevamente, los socialistas europeos disponemos de la oportunidad de luchar por algunos de los derechos que han sido una reivindicación constante. Reforzar y profundizar la democracia y asentar —ampliándolos y garantizándolos— los

derechos del ciudadano siguen representando metas a conseguir en el momento presente.

Frente a la pura Europa de los mercaderes, los socialistas europeos defendemos la Europa de y para los ciudadanos. Un mercado interior completo, sí, pero con una finalidad: servir mejor a los intereses de los pueblos comunitarios. Algunos derechos concretos manifiestan paladinamente esta opción socialista.

Cuando desde la óptica socialista se contempla la situación actual del ciudadano europeo y las medidas a emprender en su favor, no cabe duda de que, ante todo y teniendo en cuenta la condición mayoritaria de este ciudadano, surgen unas prioridades de interés y de acción. La lucha por los puestos de trabajo y por la justicia social ocupa, sin lugar a dudas, la absoluta prioridad. Pero, a renglón seguido, y

**Frente a la pura Europa  
de los mercaderes,  
los socialistas europeos defendemos  
la Europa de  
y para los ciudadanos.**

sin que las prioridades absolutas supongan abandonos de las que les siguen, figura la lucha por los derechos fundamentales y las libertades civiles y, globalmente,

los esfuerzos en pro de la seguridad, de la paz y del desarme.

En el terreno de la más primaria pero no menos fundamental progresión de la «Europa de los ciudadanos», el proyecto socialista se basa en el apoyo a las propuestas del Consejo europeo de Fontainebleau para hacerlo pasar del papel a las realidades cotidianas.

Otra vez resurge el tema capital del ciudadano como elector y elegible. Ya se ha hablado, en uno de los anteriores apartados, de la consecución por los ciudadanos europeos comunitarios del derecho al voto, pero limitado a las elecciones periódicas al Parlamento Europeo. Un paso más entendemos, como socialistas, que debe darse: el derecho al voto y a presentarse como candidato en elecciones locales, derecho que debe extenderse a todos los ciu-

dadanos de la Comunidad, sea cual sea el país de su residencia.

Participar activamente en la vida de la localidad de su residencia, después de un período de tiempo en ella, aparece como una reivindicación socialista clara, frente a la radicalísima oposición de la extrema derecha europea —que tiende a identificar al inmigrante, antes como al maleante, hoy como al terrorista— y a la oposición más sutil, pero no menos decidida, de la generalidad de la derecha, especialmente en los países que tradicionalmente han sido los receptores de la inmigración.

En la actualidad son unos 13 millones (más del 4 % de la población total comunitaria) los residentes de la Comunidad que no poseen la nacionalidad del Estado miembro donde residen. De esta población, más de cinco millones corresponden a nacionales de Estados miembros comunitarios. Francia y Alemania, por este orden, son los principales países de recepción y Portugal y Grecia los de cifra menor. Dinamarca y los Países Bajos han otorgado ya, en las condiciones que sus respectivas leyes establecen, el indicado derecho. Ahora, en la Comisión de Justicia y de Derechos de los ciudadanos, está en curso el debate de un nuevo informe sobre el tema que, indiscutiblemente, marcará de modo importante esta segunda mitad de legislatura europea, antes de las elecciones del año 1989.

Los principales esfuerzos socialistas en favor de la Europa de los ciudadanos, después del que se acaba de indicar, irán encaminados lo más rápidamente posible

---

**Un paso más  
debe darse: el derecho  
al voto y a  
presentarse como candidato  
en elecciones locales.**

---

a la consecución de los siguientes objetivos:

- introducción real del pasaporte europeo;
- derechos generales e incondicionales de residencia para todos los ciudadanos de la Comunidad Europea en todos los demás Estados comunitarios;
- abolición de todas las formalidades de inmigración y aduanas para quienes crucen las fronteras interiores de la Comunidad y, en particular, productos libres de impuestos para viajeros, exenciones fiscales para traslados y cambios de residencia, para la importación temporal de vehículos de uso privado y para la importación de bienes usados de uso personal, abolición de los controles monetarios;
- implantación de un único documento para la circulación de mercancías;
- equivalencia general de títulos universitarios e instrumentación plena del derecho de libertad de establecimiento;
- movilidad de estudiantes, investigadores y profesores de universidad;
- fortalecimiento y mayor rapidez y eficacia en relación con el derecho de petición, en especial desde el momento en que acaba de crearse una Comisión parlamentaria específica y exclusivamente dedicada a las peticiones.

---

Este trabajo forma parte del libro *España-Europa: trabajo común* que, publicado por el Grupo Socialista del Parlamento Europeo, aparecerá próximamente.